

СПИСАНИЕ

# ПРАВЕН ФОКУС

(FOCUS LURIS)



ШЕСТО ИЗДАНИЕ

ОКТОМВРИ 2024

© МАКЕДОНСКО ЗДРУЖЕНИЕ НА  
МЛАДИ ПРАВНИЦИ

СПИСАНИЕ

# ПРАВЕН ФОКУС

(FOCUS LURIS)

## Наслов на публикацијата

Списание „Правен фокус“  
- шесто издание -

ISSN 2671 - 3667

## Издавач

Македонско здружение на млади правници  
[www.myla.org.mk](http://www.myla.org.mk)

## Уредувачки одбор

Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ  
Проф. д-р Горан Илиќ  
Проф. д-р Јелена Ристиќ

## Лектор

Весна Костовска

## Ликовно и графичко обликување

Харис Муриќ

Октомври 2024 г.

## Напомена:

Ставовите наведени во објавените стручни статии се единствена одговорност на авторите и на ниеден начин не може да се смета дека ги одразуваат официјалните ставови на Уредувачкиот одбор, Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија и Македонското здружение на млади правници.



(МЛАДИ ЖЕЛНИ ЗА ПРАВО)

# IUVENTUS CUPIDA LEGUME

Им искажуваме огромна благодарност на сите што учествуваа и беа дел од списанието „Правен фокус“, како и на Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија, кои дадоа огромна поддршка во процесот на изработка на списанието.



# СОДРЖИНА

Вовед	<b>1</b>
ЗА УРЕДУВАЧКИОТ ОДБОР	<b>2</b>
Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ	<b>3</b>
Проф. д-р Горан Илиќ	<b>4</b>
Проф. д-р Јелена Ристиќ	<b>6</b>
Елена Трајковска – ПРИОРИТЕТ ВО ПРАВОТО НА ЕУ: СПРАВУВАЊЕ СО ЕКОЛОШКИОТ КРИМИНАЛ	<b>7</b>
Александар Михајлов – EX-SITU ДРЖАВИ И ВЛИЈАНИЕТО НА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ ВРЗ МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО	<b>23</b>
Ана Фуна – „АКО НЕ МОРАТЕ, НЕ ДИШЕТЕ“: КВАЛИТЕТОТ НА ВОЗДУХОТ, ПРОБЛЕМ ЗА КОЈ НЕ СЕ НАОЃА РЕШЕНИЕ	<b>40</b>
Ања Ѓорѓиевска – УЛОГАТА НА ПРАВОТО ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ И НОСЕЊЕТО ОДЛУКИ ПОВРЗАНИ СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	<b>55</b>
Сара Срезовска – КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ КАКО ГЛОБАЛЕН ПРОБЛЕМ ВО XXI ВЕК СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	<b>69</b>
Цане Малов – ПРЕКУ ЗЕЛЕНО ОДАНОЧУВАЊЕ ДО ПРАВЕДНА ТРАНЗИЦИЈА НА ПЕЛАГОНСКИОТ И ЈУГОЗАПАДНИОТ РЕГИОН	<b>84</b>
Кристина Грнчаровска – ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА НОВИТЕ ЕКОЛОШКИ ПРАКТИКИ ВО ДЕЈНОСТА НА АДВОКАТИТЕ ВО РСМ	<b>100</b>
Магдалена Илиевска – ОСТВАРУВАЊЕ НА УСТАВНО ЗАГАРАНТИРАНО ПРАВО НА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	<b>114</b>

Списанието „Правен фокус“ е публикација што започна да се издава во 2020 година. Целта на списанието е создавање професионален форум за објавување стручни статии што ќе послужат како медиум, каде што правничкото мислење и визијата на младите правници се презентирани на кохерентен начин, а истовремено поттикнуваат идеи за понатамошно подобрување на правниот систем. Во таа насока, Македонското здружение на млади правници посветено работи на промовирање и поттикнување критичко размислување од страна на млади правници за клучните прашања што влијаат врз заштитата на човековите права и врз принципот на владеење на правото.

Во шестото издание на списанието се застапени 8 стручни статии од млади правници, кои пишуваат на тема за еколошко право и одржлив развој. Стручните статии во списанието „Правен фокус“ претставуваат самостојна работа на авторите, а целта е придонес за темите што се обработуваат.

Списанието е продукт на заедничката соработка помеѓу авторите, Уредувачкиот одбор и МЗМП, а во него се истакнуваат капацитетите на младите правници, нивната креативност и можноста позитивно да влијаат врз промените во општеството.

Публикацијата е изготвена во рамките на проектот „Студентите по право и младите правници – клучни агенти на промени за унапредување на човековите права и владеење на правото“, имплементиран од страна на МЗМП, а финансиски поддржан од Амбасадата на Кралството Холандија во Република Северна Македонија.

# За уредувачкиот одбор

Стручните статии се уредени и рецензирани од страна на Уредувачки одбор составен од тројца професионалци, кои имаат богато искуство во областа и во работата со млади правници. За потребите на списанието, од страна на Уредувачкиот одбор беше подготвено упатство за изработка на стручни статии за списанието „Правен фокус“. Целта на упатството е воспоставување единствени стандарди за трудовите што ќе се објавуваат во списанието „Правен фокус“ од аспект на нивна методолошка усогласеност и единствен академски стил во претставувањето на проблематиката со која се занимаваат авторите во трудовите. Одборот ги разгледува статиите од аспект на методолошка конзистентност, академска прецизност и форматирање на текстот.

Членови на Уредувачкиот одбор на списанието се: проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ, проф. д-р Горан Илиќ и проф. д-р Јелена Ристиќ.

Во продолжение следуваат изјави од страна на Уредувачкиот одбор и нивна кратка биографија.

# Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ

„Списанието 'Правен фокус' стана препознатливо меѓу младите правници како списание што ги следи актуелностите/проблемите/феномените во општественото милје глобално, но и во Република Северна Македонија.

Во трудовите, преку специфична методологија нормативни анализи, анализи на судска практика, споредбени анализи, анализа на случаи и други методи, младите правници откриваат, опишуваат или дообјаснуваат општествени проблеми и даваат препораки за нивно надминување во контекст на европските вредности.

Една од целите на списанието е подигнување на нивото на академска комуникација во областа на правото во Република Северна Македонија преку промоција на свежи идеи од страна на младите правници, образложени во нивните тематски трудови.

Списанието 'Правен фокус' исто така го стимулира квалитетот на академското пишување преку селекција и обука на авторите на трудовите.“

## Кратка биографија

Проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ е редовна професорка на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје во научната област Воведни и теоретски правни науки. Од 2009 до 2018 година била раководител на Институтот за новинарство, медиуми и комуникации при Правниот факултет. Од 2000 до 2005 година била асистент истражувач во Центарот за стратемски истражувања при МАНУ.

Фокусот на нејзиниот интерес е социологијата на правото, социологијата на комуникациите, методологијата на правните и политичките истражувања. Поспецифично се занимава со политичката пропаганда, прецизното новинарство, односи со јавност, медиумско право и медиумска писменост. На Правниот факултет предава повеќе предмети на трите циклуси студии, меѓу кои: социологија на право, социологија на комуникации, методологија на правни и политички истражувања, социо-психолошки аспекти на односи со јавност, техники на односи со јавност, истражувачко новинарство, агенциско новинарство и др.

Авторка е на научни трудови, стручни статии и учебници од областа на правото. Преку учество во разни проекти во невладиниот сектор во Република Северна Македонија, проф. д-р Јасна Бачовска-Недиќ е активна во јавните дискусии што се важни за демократизација на македонското општество и имплементација на европските вредности.

# Проф. д-р Горан Илиќ

„Списанието 'Правен фокус' претставува исклучително вреден ресурс за правниците и истражувачите што бараат длабочина и прецизност во правните анализи.

Неговата посветеност на објавување квалитетни статии и истражувања го прави идеален медиум за секој што сака да ги усоврши своите правни знаења и вештини. Со редовни изданија на теми од највисок интерес и значење, списанието ги стимулира размислувањето и дискусијата во правната заедница, нудејќи драгоцени согледби и препораки за напредок и усовршување.

Во своето досегашно постоење, 'Правен фокус' докажа дека претставува самоодржлива платформа што активно придонесува за развојот и унапредувањето на стручно-научната правна мисла кај младите правници, како единствено вакво списание на македонски јазик. Со својата непоколеблива посветеност на квалитетот и иновацијата, списанието го зацврсти своето место како клучен субјект во правниот домен, инспирирајќи нови генерации правници и истражувачи.“

## Кратка биографија

Проф. д-р Горан Илиќ е редовен професор на Правниот факултет – Кичево и проректор за наука на Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола. Научниот интерес на проф. д-р Горан Илиќ опфаќа: уставно право и политички систем на ЕУ, заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ, политички идеологии и меѓународни односи. Тој е автор на книгите: „Европа на крстопат: Лисабонскиот договор како темел на надворешнополитичката моќ на ЕУ“, „ЕУтопија: надворешнополитичката моќ на ЕУ во идеологизацијата на постамериканскиот свет“ и „ЕУ во меѓународните односи: вредностите пред моќта“. Во своето досегашно научно работење, проф. д-р Горан Илиќ објавил голем број научни трудови, кои биле објавени во референтни меѓународни научни публикации, а учествувал и на голем број научни конференции и симпозиуми во земјата и во странство. Меѓу другото, проф. д-р Горан Илиќ е акредитиран ментор на трет циклус студии на студиските програми по Меѓународно право и меѓународна политика и Казнено право и кривична правда на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Климент Охридски“ – Битола.

Проф. д-р Горан Илиќ е предавач на Академијата за судии и јавни обвинители „Павел Шатов“ – Скопје. Тој е основач на Институтот за истражување и европски студии – Битола и е главен и одговорен уредник на меѓународното научно списание „Journal of Liberty and International Affairs“ ([www.e-jlia.com](http://www.e-jlia.com)).



Од октомври 2019 година, проф. д-р Горан Илиќ е вклучен како експерт во проектот ANETREC, кој е фокусиран на развојот на академската соработка и постконфликтното помирување во регионот на Западен Балкан. Од септември 2020 година, проф. д-р Горан Илиќ започнува со постдокторски студии по Нови технологии и право во организација на Медитеранеа, Меѓународниот центар за истражување на човекови права при Универзитетот „Реџо Калабрија“ во Италија, кои успешно ги завршил во 2021 година. Од август 2021 година, проф. д-р Горан Илиќ е избран за координатор за областа Меѓународно јавно право на споменатите постдокторски студии. Исто така, во 2021 година, проф. д-р Горан Илиќ е избран за заменик-директор на меѓународниот уредувачки одбор на меѓународната едиција за право: „The New Challenges of Law in the XXI Century“, како издание на повеќе високообразовни установи од Европа и од Латинска Америка. Меѓу другото, проф. д-р Горан Илиќ е ангажиран како експерт на Институтот за глобална аналитика во Софија (Р. Бугарија), а истовремено членува и во повеќе национални и меѓународни научни организации, учествува во работата на повеќе меѓународни научни списанија и научни конференции, а поседува и богато искуство со работа на повеќе меѓународни проекти и проекти поддржани од страна на Европската Унија.

# Проф. д-р Јелена Ристиќ

„Една од главните цели на списанието 'Правен фокус' е да поттикне и да промовира критичко резонирање и аргументирано образложување кај младите правници во однос на прашања што се од значење за заштитата на владеење на правото и човековите права, како и сериозен аналитички пристап и длабинско истражување во однос на правните аспекти на разни актуелни општествени случувања и предизвици.

Имајќи ја предвид оваа цел, со големо задоволство ќе си дозволам да констатирам дека списанието веќе успеа да се етаблира како кредибилен извор на вредни правни содржини, и тоа не само за младите правници, туку и пошироко, вклучително и за поiskusните правници, но и како значајна платформа за размена на мислења, идеи и ставови меѓу младите правници, притоа обезбедувајќи квалитетна стручна анализа во врска со разни актуелни правни прашања и релевантни препораки за подобрување или надминување определени состојби и предизвици.“

## Кратка биографија

Проф. д-р Јелена Ристиќ е адвокат, заменик-претседател на Адвокатската комора на Република Северна Македонија и вонреден професор на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје во наставно-научната област Човекови права и слободи. Експерт е на Советот на Европа за повеќе области во врска со човековите права, сертифициран обучувач на Советот на Европа во рамките на Европската програма за образование за човекови права за правни професионалци (HELP) и член на Консултативниот одбор на Европската програма за образование за човекови права за правни професионалци (HELP) при Советот на Европа.

Нејзиното професионално искуство вклучува дваесетгодишно работно искуство во правната област, вклучително и во рамките на повеќе меѓународни организации и институции, меѓу кои се: Европскиот суд за човекови права, Американската адвокатска комора Иницијатива за владеење на правото (ABA ROLI), Американската адвокатска комора Централноевропска и евроазиска правна иницијатива (ABA CEELI) и Агенцијата на САД за меѓународен развој (USAID). Определен период работи и како извршен директор на Адвокатската комора на Република Северна Македонија.

Автор е на повеќе научни и стручни трудови, претежно од областа на меѓународното и европското право за човекови права, меѓу кои и неколку книги. Вклучена е како експерт во разни меѓународни и национални проекти во врска со реформите во правосудниот сектор, владеењето на правото и човековите права. Исто така, била и член на работни групи за изработка на измени и дополнувања на закони, како и член на комисији за изработка на подзаконски акти.

# ПРИОРИТЕТ ВО ПРАВОТО НА ЕУ: СПРАВУВАЊЕ СО ЕКОЛОШКИОТ КРИМИНАЛ



Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип  
Правен факултет  
Елена Трајковска

## Резиме

Загриженоста на глобално ниво и борбата против еколошкиот криминал, особено во последната декада, се издигна на сосема ново ниво сè со цел заштита на животната средина и овозможување непречен одржлив развој. Еколошкиот криминал, како еден од најпрофитабилните нелегални и противправни активности во светот, е еден од приоритетите на ЕУ во борбата против организираниот криминал, покрај сајбер нападите, нелегалното пренесување мигранти, експлоатацијата на деца, трговијата со дрога и огнено оружје. Напорите може да се воочат со донесувањето на новата директива, која е во процес на имплементирање во националните законодавства на земјите членки, а истовремено ја заменува Директивата за заштита на животната средина преку кривичното право од 2008 година. Изминативе години особено внимание почна да се обрнува на злосторствата и штетите направени од владите, транснационалните компании и воените инвазии сторени против човештвото и планетата (South 2009). Според извештаите на „Eurojust“, еколошкиот криминал според застапеност е четврта криминална активност во светот, која расте со стапка помеѓу 5 % и 7 % годишно.

Согласно новата директива на ЕУ, која ја заменува претходната, предвидено е еколошките злосторства извршени од поединци и компании да се казнуваат со казна затвор во зависност од тоа колку штетата е долготрајна, тешка или реверзибилна. Но, иако од сторителите на кривичните дела ќе се бара да ја вратат оштетената средина во првобитна состојба и да ги надоместат штетите во висина на утврдени парични износи, отворени се прашањата и предизвиците колку новата директива ќе донесе ефективни позитивни промени за Европската Унија и во Европа и дали со казнување ќе се влијае врз целокупниот екосистем на европското тло.

Еколошкото право на ЕУ е приоритет, не само поради општествената неодговорност на компаниите, туку и поради општествено-политичките околности во поширокиот регион. Првенствено, воените конфликти во Израел и во Палестина, како и во Русија и во Украина го актуализираат екоцидот како еколошки криминал.

Во овој труд ќе дадеме краток приказ на еволуцијата на екоцидот, како и на актуелните настани. Потоа ќе биде направен „попис“ на регулативата на Европската Унија за заштита на животната средина, лепеза на правни акти што ЕУ ги нуди за ефективна заштита на животната средина.

Во контекст на ова, отворена е дилемата дали Европската Унија е „заглавена“ во хиперинфлација на позитивно право, без да има ефикасни правни инструменти за имплементација на регулативите и директивите што се однесуваат на екологијата.

# 1. Вовед

Еколошкиот криминал упатува на незаконски активности што штетат на животната средина, загрозувајќи ја биолошката разновидност, а истовремено ги поткопува и правните регулативи, што може да доведе до значителни еколошки и економски промени на (интер)национално ниво. Затоа, успешното справување со еколошкиот криминал е од клучно значење за одржливиот развој, штитејќи ги природните ресурси, промовирајќи еколошка правда, притоа обезбедувајќи поздрава планета за идните генерации. Што се однесува до екоцидот, станува збор за ограничена дефиниција, бидејќи анализираниот феномен има генеза што произлегува од антропогена активност, при што под антропогеност се подразбира промена врз животната средина што настанала како резултат на човечко (деструктивно) влијание. Независниот експертски панел за правна дефиниција на екоцид (Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide<sup>1</sup>) го дефинира екоцидот како „незаконски или бесмислени дејства извршени со сознание дека постои значителна веројатност за тешка и широка или долгорочна штета врз животната средина предизвикана од тие дела“. Меѓутоа, од самата дефиниција произлегува дека екоцидот постои поради „незаконски дејства“, што ни укажува на човечки фактор при причинување штета. Овој поим не ги вклучува природните непогоди што може да предизвикаат исцрпување на природните ресурси, на пример, земјотреси со цунами, торнада и суши. Овие се *vis major* дела и не се вршат намерно од страна на човекот. Аналогно, екоцидот јасно е нелегална човекова активност што предизвикува голема и сериозна штета врз животната средина. Оштетувањето на природата може да биде предизвикано и од несоодветност, на пример, изведување градежни работи без дозвола или преземање превентивни мерки засновани врз знаење.

Терминот „еколошка безбедност“ генерално се однесува на активностите преземени за минимизирање или елиминирање на „ризиките по здравјето и животот на луѓето што произлегуваат од природната средина“ (Kowalska 2023: 3).

За да има долгорочни резултати кога станува збор за заштита на животната средина, потребно е да постојат меѓугенерациски обврски. Имено, за да постои еколошка безбедност, потребен е елемент на меѓугенерациската природа на мерките за заштита. „Човекот има фундаментално право на слобода, еднаквост и соодветни услови за живот во окружување што дозволува достоинствен живот и благосостојба, и тој носи свечена одговорност да ја заштити и да ја подобри животната средина за сегашните и за идните генерации“ (Стокхолмска декларација, 1972). Тезата за меѓугенерациската компонента на стратегијата за јавна безбедност е оправдана со Конвенцијата, имајќи ги предвид потребата и важноста да се развијат антиципативни политики за спречување, ублажување и следење на значајните негативни влијанија врз животната средина воопшто и поконкретно во прекуграничен контекст, во која е

<sup>1</sup> Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide е експертски панел составен од истакнати меѓународни правници и адвокати, формиран кон крајот на 2020 година од страна на Фондацијата „Стоп Екоцид“, сè со цел да се создаде правна рамка за терминот „екоцид“ и тој да се користи како правна основа од страна на Меѓународниот кривичен суд, признавајќи го екоцидот како меѓународно кривично дело.



нагласена улогата на „развивање антиципативни политики“ (Convention on ESPOO, 1991). Чистата животна средина е заедничка обврска на различни засегнати страни. Според тоа, оваа обврска не е ограничена на државите како основни субјекти на меѓународното право, туку го опфаќа општеството како целина. Во овој труд, барајќи ја вистината за подлабоко разбирање на еколошкиот криминал, користен е нормативен метод, т. е. анализирање на правните акти што се однесуваат на заштитата на животната средина, како и справувањето со еколошки криминал и екоцид. Покрај нормативниот метод, во трудот е користен и историски метод, со цел да се доближи сликата на читателот во однос на тоа колку е стара оваа тема, иако можеби нам ни се чини нешто ново и непознато.

Трудот овозможува приказ на правната регулација во ЕУ на животната средина, превенцијата од штети, институционалната инволвираност за нејзино подобрување, како и согледување на последната реформа на македонскиот Кривичен законик низ призмата на правото на ЕУ.

## 2. ЕВОЛУЦИЈА НА ЕКОЦИДОТ

Феноменот екоцид со векови е елемент на воената стратегија. Политиката на изгорена земја (*Scorched-earth policy*) е тактика што датира од антиката. Се однесува на уништување на сè што му овозможува на непријателот да води војна, вклучително и земјоделски култури, добиток, згради и инфраструктура. Египетските и месопотамските водачи најчесто ги уништувале полињата и овоштарниците на нивните непријатели, принудувајќи ги непријателите да избираат помеѓу капитулација и гладување. За време на Пелопонеската војна во периодот од 431 до 404 година пр. н. е. (Thucydides), Спарта ги уништила посевите, овоштарниците и лозјата во текот на опсадата на Атина во обид да ги изгладне тамошните жители, сè со цел полесно да се предадат. Ваквите воени дејства оставија траен белег на уништување на животната средина. Со текот на времето, оваа тактика еволуирала, предизвикувајќи сè поголеми и ненадоместливи штети врз животната средина, а активностите се проширија на уништувањето инфраструктури што се од стратешко значење за непријателот. Со промената на перцепцијата за бојното поле, се промени и стратегијата на воените операции. Како последица на тоа, деградацијата на природната средина наместо „да има најмногу колатерален карактер“, стана „прекумерна во однос на добиената воена корист“ (Ibid).

Еколошкото оружје првпат се појавува за време на Виетнамската војна. Операцијата *Ranch Hand* на американските воздухопловни сили беше воено кодно име за прскањето на хербициди во Виетнам од 1962 до 1971 година. *Ranch Hand* беше одговорна за прскање на повеќе од 95 % хербициди користени врз почвата во Виетнам (Institute of Medicine, 2011). Досегашните истражувања покажале дека

содржината на диоксини во почвата и водоносните слоеви може да опстојува во иднина повеќе од 100 години (Cusato 2018). Во јавниот дискурс, терминот „екоцид“ првпат беше употребен од А. Галстон во 1970 година за време на конференција за војна и национална одговорност (Ibid). Галстон тврдеше дека ваквите активности преземани против природата се нелегални, но и обемни (Gauger et al. 2012). Затоа, екоцидот мора да се сфати сериозно, земајќи ги предвид процесите што го одредуваат функционирањето на екосистемите.

Во изминативе 2 години, светот го потреса два воени конфликта што постојано се во фокусот на меѓународната заедница. Од една страна, го имаме случајот со Русија и Украина, а од друга страна, Израел и Палестина. Додека властите се борат да ја остварат својата цел, (не)свесно се причинува штета врз околината, животната средина и врз сопствениот народ на долгорочен план. Имено, податоците на Обединетите нации за воениот конфликт помеѓу Израел и Палестина укажуваат на тоа дека сите извештаи и податоци добиени сугерираат дека конфликтот доведе до големо зголемување на загадувањето на земјиштето, почвата, водата, вклучително и ослободување опасни материји во животната средина. Од загадување на водата, воздухот, преку загадување на почвата со отпадоци во огромни количества, UNEP изразува загриженост за нанесувањето непоправливи штети врз природата (Limb 2024). Додека, пак, според изјавите на ЕУ за воениот конфликт помеѓу Русија и Украина, се укажува дека со војната се предизвика масовно загадување на воздухот, водата, земјата и почвата, како и значителна штета врз екосистемите, со ризик од прелевање во соседните земји. Процените засновани врз еколошките инспекции на Украина покажуваат дека руската инвазија нанела еколошка штета од околу 52,4 милијарди евра.

## 2.1. Приоритети на Европската Унија за заштита на животната средина

Европската Унија прави напори да воведо позитивни промени во повеќе насоки за ефективна заштита на животната средина. Токму една од нив е Регулативата за батерии (2023/1542), која во иднина ќе обезбеди батериите да имаат низок јаглероден отпечаток, да користат минимални штетни материји, да се намали нивната употреба и да се собираат, повторно да се користат и да се рециклираат во Европа. Една од следните мерки што се презема е кампањата „Europe beyond Coal“ за (целосно) намалување на користењето јаглен во Европа до 2030 година, сè со цел европските земји и земјите од Организацијата за економска соработка и развој (OECD) да бидат во согласност со Парискиот договор на ОН. Уште еден „фронт“ со кој се бори ЕУ е медицинскиот отпад. Имено, во Европа, согорувањето на здравствениот отпад сè уште е вообичаена практика, па она што е потребно да се направи од страна на ЕУ е одржливо управување со здравствениот отпад што е можно да се реши преку иницијативи за политики на ниво на ЕУ поврзани со заштитата на животната средина, климатските промени, обновливите извори на енергија и „позеленување“

на здравствениот сектор, кои исто така треба да се усогласуваат со целите за одржлив развој на ЕУ и Европскиот зелен договор (European Green Deal). Еден од поважните документи што вреди да се нагласи е и упатството на програмата *The Global Green and Healthy Hospitals* (GGHH). Со овој документ се поставуваат стратегии за здравствените установи за исполнување на целите за одржливо управување со медицинскиот отпад, а ги опфаќа методите на транспорт, складирање, третман, рециклирање и отстранување. Како светот, така и ЕУ и С. Македонија се соочуваат со загадување на природата со пластика, а тоа важи за еден од главните загадувачи.<sup>2</sup> Според податоците на Државниот завод за статистика, годишното количество создаден комунален отпад по жител во 2023 година изнесува 503 кг, што е за 7,7 % повеќе од истото количество во 2022 година, додека, пак, според последните податоци на EuroStat, во ЕУ, за 2022 година се создадени 513 килограми комунален отпад по глава на жител. Од ваквата слика, компарирајќи ја Македонија со Европската Унија за она што значи комунален отпад, може да воочиме дека Македонија, иако е мала земја, има тенденција на зголемување на отпадот, кој прави штета врз средината во која живееме.

### 3. ЕВРОПСКО ПРАВО ЗА ЕКОЛОШКИ КРИМИНАЛ

Конвенцијата ESPOO ги посочува последиците за причинета еколошка штета при дефинирањето на поимот „прекугранични влијанија“ (Convention on ESPOO, 1991). Сепак, мора да се нагласи дека пенетрацијата на штетните хемикалии претставува особена закана за крвките и ранливи елементи на екосистемот. Во овој контекст, се наметнува прашањето за ефективност и кохерентноста на меѓународните еколошки стандарди до денес, вклучувајќи ги и стандардите на Европската Унија.

Иако Европската Унија се перципира како обединетост меѓу сегашните дваесет и седум<sup>3</sup> земји членки главно поврзани поради трговијата што ги олеснува економските движења, ЕУ всушност одамна има воспоставено авторитетно влијание врз законите и политиките за животна средина низ целиот континент (Kramer 2006). Еден од трите основачки договори, познат како Договорот од Рим донесен во 1957 година, основајќи ја (тогашната) Европската економска заедница (ЕЕЗ), не содржеше посебни одредби за заштита на животната средина. Сепак, со глобалната појава на еколошката свест, неизбежно беше ЕЕЗ да почне да ја препознава важноста на еколошките прашања. Всушност, Единствениот европски акт од 1987 година беше првиот договор, кој даде правна основа за заштитата на животната средина како експлицитна надлежност во рамките на ЕУ. Од 1973 година наваму, процесот на европска интеграција ја вклучи потребата за поголема координирана активност преку последователни акциски програми за животната средина, кои служеа како

главни насоки за законодавна акција. Со Единствениот европски акт, заложбата за заштита на животната средина почна да се зајакнува оттогаш, па наваму. Која беше големата идеја со донесувањето на овој Договор? Одговорот може да го побараме преку целта на Европската заедница да се „стремиме кон високо ниво на заштита“ на животната средина во рамките на нејзиниот опсег. Овде може да го протолкуваме и како контрадикторност на Европската Унија, повикувајќи се на одржлив развој, економски раст и висококонкурентна социјална пазарна економија, притоа обезбедувајќи заштита и подобрување на животната средина (!?) (Ibid).

Договорот за функционирање на ЕУ даде одредена јасност со менување на тогашниот член 2 за да се постави како цел: промовирање низ Заедницата хармоничен, избалансиран и одржлив развој на економските активности и одржливиот и неинфлаторниот раст... високо ниво на заштита и подобрување на квалитетот на животната средина (Ibid). Дополнителен член од договорот го засили ова со наведување дека: Барањата за заштита на животната средина мора да се интегрираат во дефиницијата и имплементацијата на Заедницата, политиките и активностите, особено со цел да се промовира одржливиот развој. Заштитата на животната средина и одржливиот развој се проткајуваат низ следните договори, а ништо помалку со Договорот од Лисабон од 2007 година (EUR-Lex, 12007L/TXT). Што се однесува до секундарното европско право, преку усвојување регулативи и директиви, се користи за да се даде суштински ефект на надлежноста на Европската Унија при регулирање на законската регулатива, штитејќи ја животната средина. Како белези на владеењето на ЕУ, регулативите и директивите се правни инструменти, кои иако се создадени на наднационално ниво преку сложен институционален процес, влегуваат во сила на национално ниво.<sup>4</sup> Особено, тие се користени за усогласување на стандардите и создавање регулаторна рамка за заштита на животната средина во ЕУ, како и дозволување индивидуално спроведување на нивните одредби на домашно ниво во одредени случаи.

Други прашања со кои се занимава правото на ЕУ вклучуваат пристап до информации за животната средина, одговорност за предизвикана еколошка штета и формирање Европска агенција за животна средина со седиште во Копенхаген, Данска. Европската Унија има огромно влијание врз изедначувањето на законодавството во земјите членки. Овој механизам го користи преку принципот на супрематија и принципот на директно дејство. Уште поголемо влијание почувствуваа најновите членки во Централна и Источна Европа што се приклучија во 2004 година и 2007 година и беа обврзани, како дел од процесот на проширување, да ги интегрираат сите постојни закони и политики во нивните домашни правни системи, како и да обезбедат усогласеноста и спроведувањето да бидат според стандардите што ги очекува ЕУ (Albi 2006). Затоа, заштитата на животната средина со право може да се гледа како една од најобемните области на законодавна активност во рамките на ЕУ во

<sup>4</sup> Со оглед на тоа што регулативите влегуваат во сила автоматски во рамките на националните правни системи на земјите членки, директивите „се обврзувачки во однос на резултатот што треба да се постигне, за секоја земја членка до која се упатени, но се остава на националните власти изборот на формата и методите на нивното спроведување“ согласно членот 288 ДФЕУ.

изминатите дваесет години. Може слободно да заклучиме дека Директивата 2008/99/ЕЗ за спроведување на Законот за животната средина преку кривични мерки, која ќе ја сретнеме подолу, на тој начин е продолжување на овој процес. За разлика од актите што се однесуваат за животна средина, кривичното право гарантира одредени права и минимални стандарди низ земјите членки на ЕУ.

Со текот на времето беа изготвени меѓународни договори што забрануваат дејства против животната средина. Во таа насока, Европската Унија има донесено директиви и регулативи со цел да постои сеопфатна заштита насочена кон животната средина, а тоа во иднина би придонело за доброто на сите европски граѓани. Во прилог може да погледнеме неколку обврзувачки инструменти донесени од страна на органите на Европската Унија, со цел придонес за зачувување на животната средина и елиминирање на еколошкиот криминал:

- Директива 2008/99/ЕЗ Директивата за криминал во животната средина, која првично е усвоена во 2008 година, има цел да ја заштити животната средина воспоставувајќи минимални правила во врска со дефинирањето на кривичните дела и санкции за сериозни прекршувања на законите за животна средина на ЕУ.
- Ревидираната Директива за еколошки криминал од 2024 ја ажурира и ја проширува Директивата од 2008 година, воведувајќи нови категории прекршоци и построги казни за сериозна штета врз животната средина. Со Директивата за еколошки криминал, која влезе во сила на 20 мај 2024 година, се воведуваат значајни ажурирања на пристапот на ЕУ за борба против еколошките злосторства. Оваа директива е дел од Европскиот зелен договор и нејзината цел е да ги реши недостатоците на претходната Директива 2008/99/ЕЗ, за која беше утврдено дека е неефикасна во одвраќањето на еколошките злосторства и обезбедувањето соодветни казни.
- Директивата 2010/75/EU, позната и како Директива за индустриски емисии (Industrial Emissions Directive), има цел да ги намали штетните индустриски емисии низ Европската Унија. Оваа директива ја заменува Директивата за интегрирано спречување и контрола на загадувањето (IPPC), инкорпорирајќи неколку други директиви поврзани со индустриските емисии во единствена сеопфатна рамка и се фокусира на минимизирање на загадувањето од различни индустриски извори со тоа што бара од операторите на индустриските инсталации да добијат интегрирани дозволи.
- Директива 2004/35/СЕ Директивата за еколошка одговорност воспоставува рамка за одговорност за животната средина заснована врз принципот „загадувачот плаќа/се казнува“, за да се спречи и да се санира еколошката штета



и има цел да создаде единствен режим низ ЕУ за справување со еколошката штета предизвикана од индустриски и други активности.

- Директива 2001/42/ЕС позната како Директива за стратешка оценка на животната средина. Станува збор за воспоставување еколошка процена на одредени планови и програми што веројатно ќе имаат значителни ефекти врз животната средина, водејќи кон интегрирање на еколошките размислувања во подготовката и усвојувањето планови и програми за промовирање на одржливиот развој. Оваа директива се однесува на различни сектори, вклучувајќи ги земјоделството, шумарството, рибарството, енергијата, индустријата, транспортот, управувањето со отпадот, управувањето со водите, телекомуникациите, туризмот и планирањето на градот и земјата. Директивата за стратешка оценка на животната средина помага да се осигури дека еколошките размислувања се интегрирани во процесот на планирање во раната фаза, промовирајќи поодржлив и еколошки развој низ ЕУ.
- Директива 2003/87/ЕС Директивата за систем за тргување со емисии на ЕУ воспоставува шема за тргување со дозволените емисии на стакленички гасови во рамките на ЕУ за да се намалат индустриските емисии на истите стакленички гасови економично. Истата директива служи како модел за други системи за тргување со јаглерод глобално. Тоа е од клучно значење за помагање на ЕУ да ги исполни своите цели за климата и транзицијата кон економија со ниска потрошувачка на јаглерод.
- Директива 2006/118/ЕС Директива за подземните води, насочена кон штитење на подземните води од загадување. Директивата наложува дека земјите членки мора да ги транспонираат нејзините одредби во националното законодавство и да спроведат соодветни мерки за ефикасно следење и управување со квалитетот на подземните води.
- Регулатива (ЕЦ) No. 1907/2006 Регулативата REACH има цел да обезбеди високо ниво на заштита на здравјето на луѓето и животната средина од ризиците што ги носат хемикалиите, да промовира алтернативни методи за процена на опасностите и да ги подобри конкурентноста и иновативноста на хемиската индустрија на ЕУ.
- REACH, исто така, ја основаше Европската агенција за хемикалии (ЕCHA) за да управува со техничките, научните и административните аспекти на регулативата и да обезбеди нејзина доследна имплементација низ ЕУ.
- Регулатива (ЕУ) No. 528/2012 Регулативата за биоцидни производи го регулира пуштањето во промет и употребата на биоцидни производи за заштита на луѓето,

животните и животната средина. Станува збор за сеопфатен акт воспоставен од Европскиот парламент и Советот за да се осигури дека биоцидните производи што се користат во рамките на Европската Унија ги исполнуваат специфичните стандарди за безбедност и ефикасност. Оваа регулатива опфаќа одобрување и употреба на биоцидни производи, кои се супстанции наменети за контрола на штетните организми, како што се штетниците и микроорганизмите.

- ↘ Регулотива (EU) No. 517/2014 Регулотивата за флуорирани стакленички гасови има цел да ги намали емисиите на флуорирани стакленички гасови за борба против климатските промени. Примарната цел е да се намалат емисиите на F-гасови, кои се моќни стакленички гасови што придонесуваат за глобалното затоплување и утврдува мерки за контрола и ограничување на употребата на овие гасови, промовирајќи го нивното постепено исфрлање и поттикнувајќи усвојување алтернативни технологии.
- ↘ Регулотива (EU) No. 2019/1021 Регулотивата за перзистентни органски загадувачи ги ограничува и ги елиминира производството, употребата и ослободувањето перзистентни органски загадувачи (POPs). Оваа регулатива ја заменува Регулотивата (EЗ) бр. 850/2004 и ја спроведува заложбата на ЕУ кон Стокхолмската конвенција за постојани органски загадувачи и утврдува правила за контрола, намалување и елиминација на перзистентни органски загадувачи, кои се штетни материи, а опстојуваат во животната средина и претставуваат ризици за здравјето на луѓето и екосистемите.

Во пораст е загриженоста за еколошкиот криминал, предизвикувајќи значителна штета врз животната средина, здравјето на граѓаните и економијата во ЕУ и во светот преку причинување штети со сторен еколошки криминал, а всушност доаѓа и до прекршување на релевантните законски обврски. Како во светот, така и во македонското законодавство се појави потреба од регулирање на еколошкиот криминал, конкретно екоцидот, а тоа придонесе за зајакнување на законодавната правна рамка насочена кон заштита на животната средина. Имено, согласно Кривичниот законик на Р. С. Македонија, во глава 23 се уредени кривичните дела против животната средина и природата со предвидена затворска казна до 10 години, но со воведувањето на кривичното дело „Екоцид“, со последните измени на Кривичниот законик се предвидува доживотен затвор за стореното кривично дело (чл. 218-б). Со ваквата должина на казните се додава на сериозност за причинување штета врз животната средина, подигнувајќи ја свеста на повисоко ниво. Меѓутоа, факт е дека ваквиот вид криминал често има прекугранична природа, а притоа е многу профитабилен и тешко се откриваат, се гонат и се казнуваат сторителите. Затоа, Европската Унија со донесувањето на новата ревидирана Директива за криминал во животната средина усвоена на 11 април 2024 година, која влезе во сила на 20

мај 2024 година, ја штити животната средина преку кривичното право, заменувајќи ја Директивата за криминал во животната средина од 2008 година. За да се решат недостатоците во однос на ефективност на кривичното право за животна средина, новата Директива утврдува минимални правила во однос на дефинирањето на кривичните дела и казни со цел поефективна заштита на животната средина, како и мерки за спречување и борба против еколошкиот криминал.

Со воведувањето на Европската мултидисциплинарна платформа против криминални закани (EMPACT) во 2017 година, чија цел е да создаде интегриран пристап кон внатрешната безбедност на ЕУ, се вклучуваат мерки како што се контроли на надворешните граници, полициска, царинска и судска соработка, па сè до управување со информации, иновации, обука, превенција и надворешната димензија на внатрешната безбедност, како и јавно-приватно партнерство, каде што е соодветно. Станува збор за водечка иницијатива на ЕУ во нејзината борба против организираниот и сериозен меѓународен криминал. Оваа платформа за соработка е водена од земјите членки на ЕУ и е поддржана од сите институции, тела и агенции на ЕУ. Целта на платформата EMPACT е да донесе позитивни резултати и во иднина да се консолидираат и дополнително да се зајакнат, придонесувајќи за долгорочни позитивни ефекти насочени кон природата и животната средина.

### Хармонизација на националното законодавство со правото на Европската Унија

Република С. Македонија е земја кандидат за членство во ЕУ. Се поставува прашањето колку сме подготвени да одговориме на предизвиците што ги носи бремето на новиот брз начин на живот. С. Македонија, следејќи ја практиката на Европската Унија, за првпат во историјата го вовеле кривичното дело „Екоцид“ согласно членот 218-б од Кривичниот законик на Р. С. Македонија, предвидувајќи казна затвор најмалку 10 години или доживотен затвор. Напорите на С. Македонија да се справи со загадувањето поради еколошкиот криминал укажуваат на желбата за подобрување на општеството преку усогласување на европската легислатива во внатрешни рамки и се само навидум мал чекор, кој може преку правни механизми да придонесе за ефективна заштита на животната средина, стекнувајќи се со потенцијална репутација на позитивен пример во Балканот и во Европа во иднина.

## Заклучок и препораки

Европската Унија низ годините воспостави цврста правна рамка за заштита на животната средина, интегрирајќи строги мерки во различни сектори преку директиви и регулативи и генерира високи стандарди за заштита на животната средина и природата. Сето ова се овозможи преку интеграција на еколошките политики што може да го воочиме во членот 11 од Договорот за функционирање на Европската Унија. ЕУ игра водечка улога во глобалното управување со животната средина, активно учествувајќи во меѓународните договори, како што е Парискиот договор и поддржувајќи ги глобалните напори за борба против климатските промени и деградацијата на животната средина. Неодамнешните воени конфликти, вклучително и конфликтот помеѓу Русија и Украина и конфликтот помеѓу Израел и Палестина, ја нагласуваат потребата за справување со еколошката штета што произлегува од воените дејства. Европската Унија има различни препораки и директиви за решавање на прашањата поврзани со животната средина и промовирање на одржливоста. Истовремено соработува со земјите членки и меѓународните организации за зајакнување на управувањето со животната средина, промовирање на најдобрите практики и обезбедување ефективно спроведување на законите за животна средина. Оваа соработка е клучна за решавање на прекуграничните еколошки прашања и за подобрување на севкупната заштита на животната средина. Сеопфатниот пакет стратегии и препораки за животната средина на Европската Унија ја одразува силната посветеност за постигнување одржливост и справување со критичните еколошки предизвици. Целта на Европскиот зелен договор (European Green Deal) е климатска неутралност до 2050 година, промовирајќи значително намалување на емисиите на стакленички гасови и транзиција кон обновлива енергија. Стратегијата за биолошка разновидност (Biodiversity Strategy) за 2030 година се стреми да го запре губењето на биолошката разновидност преку зајакнување на напорите за заштита и реставрација низ копнените и морските области. Дополнително, интеграцијата на дигиталните технологии се смета за клучна за поттикнување на зелената транзиција и за подобрување на ефикасноста на ресурсите. Заедно, овие иницијативи имаат огромна улога и претставуваат кохезивен пристап за поттикнување на еколошката одржливост, издржливост и долгорочна еколошка рамнотежа во рамките на ЕУ, усогласувајќи се со глобалните напори за борба против климатските промени и зачувување на природните ресурси.

Покрај напорите на Европската Унија, скандинавските земји служат како модели за еколошката одржливост и иновациите. Данска, Норвешка и Шведска направија значителен напредок во спроведувањето прогресивни политики и практики за животната средина. Копенхаген, главниот град на Данска, е познат по својата посветеност да стане јаглерод-неутрален до 2025 година. Норвешка е исто така

посветена на заштитата на своите природни пејзажи и има опширни политики за одржливо управување со огромните шуми и морските средини. Шведска постави амбициозни цели за животната средина, вклучително и постигнување нето-нула штетни емисии до 2045 година. Овие скандинавски земји се пример за тоа како проактивните еколошки политики и иновативните практики може да доведат до значителен напредок кон одржливост. Нивните успеси ја истакнуваат ефективноста на амбициозните климатски цели, инвестициите во зелените технологии и сеопфатните пристапи за управување со животната средина.

Она што може да го заклучиме како задолжителен фактор за заштита на животната средина од сите непогоди, било човечки фактор било природен, е подигнување на јавната свест и едукација на граѓаните за важноста на заштитата на животната средина и последиците од еколошките криминали. Впрочем, образованието ја игра една од најзначајните улоги за еколошките прашања и негувањето на културата на одржливост, обезбедувајќи базични знаења за науката за животната средина, вклучувајќи ги екосистемите, климатските промени, загадувањето и управувањето со ресурсите. Преку образованието се развива и критичката мисла за тоа на кој начин од мали нозе критички да се анализираат и да се оценуваат прашањата за животната средина. Така, учениците и студентите се во можност да ја проценат веродостојноста на информациите, да ги разбираат научните податоци и да ги препознаваат пошироките импликации на предизвиците во животната средина. Можно решение за подигнување на свеста е преку образовни програми и кампањи што ја зголемуваат и ја зајакнуваат јавната свест за еколошките прашања. Шведска често се истакнува како модел на европска земја за постоење високоразвиена еколошка свест инкорпорирана во образованието, поттикнувајќи еколошка одговорност кај учениците. Шведските училишта често практикуваат настава на отворено, охрабрувајќи ги учениците директно да се вклучат во природата. Постојат и редовни обуки за животната средина наменети за наставниот кадар, со цел ефективно да ги проучуваат концептите за одржливост при спроведувањето на наставата. Освен тоа, шведските училишта често соработуваат со локалните заедници, еколошките организации и владините тела за да го подобрат степенот на знаење за животната средина кај учениците. Овде не изостанува ниту шведската влада, која го поддржува еколошкото образование преку политики и финансирање, како одраз на националната посветеност за одржливост. Преку овие практики се придонесува за развивање силна еколошка свест во шведските училишта, подготвувајќи ги учениците да бидат добро информирани и одговорни граѓани. Следејќи го шведскиот модел, инкорпорирањето на еколошките теми во различни предмети е од круцијално значење, како што се науката, географијата, па дури и уметноста, ја доближува сликата до младите да ја разбираат поврзаноста на еколошките прашања со други области. Едукацијата на младите луѓе за прашањата поврзани со животната средина има долгорочно влијание, бидејќи овие групи лица ќе го носат стекнатото знаење низ животот, влијаејќи врз нивните лични избори, професионални кариери и вклученост во заедницата.



## Користена литература

- Albi, A, Kellermann, A., Czuczai, J., Blockmans, S. and Douma, W. (2006). The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New Member States and (Pre-) Candidate Countries: Hopes and Fears. Asser Press.
- Caesar, J. (2006). The Gallic Wars, Translated by H.J. Edwards, Loeb Classical Library, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Cusato, E. (2018) «From Ecocide to Voluntary Remediation Projects: Legal Responses to 'Environmental Warfare' in Vietnam and the Spectre of Colonialism.» Melbourne Journal of International Law, vol. 19, no. 2, 2018.
- Gauger, Anja and Rabatel-Fernel, Mai Pouye and Kulbicki, Louise and Short, Damien and Higgins, Polly. (2012) Ecocide is the missing 5th Crime Against Peace. UNSPECIFIED. School of Advanced Study, London
- Institute of Medicine. (2011). Blue Water Navy Vietnam Veterans and Agent Orange Exposure. Washington, DC: The National Academies Press.
- Kowalska S. (2023). Ecocide a threat to biological tissue and ecological safety. Calisia University, Kalisz, Poland.
- Kramer, L. (2006). EC Environmental Law. 6th revised edition, Sweet & Maxwell.
- Limb L. (2024). "The UN is investigating the environmental impact of the war in Gaza. Here's what it says so far". Euro News. Достапно на: <https://www.euronews.com/>. Пристапено на: 03.06.2024.
- News European Parliament (2023) "The environmental consequences of Russia's war against Ukraine". Достапно на: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/>. Пристапено на: 03.06.2024.
- Sharife K. (2021). "Chevron's "Amazon Chernobyl" Disaster in Ecuador: Lessons from the Frontlines". Global Justice Program. Достапно на: <https://globaljustice.yale.edu/news/chevrons-amazon-chernobyl-disaster-ecuador-lessons-frontlines>. Пристапено на: 06.06.2024.
- South, N. (2009). Ecocide, Conflict and Climate Change: Challenges for Criminology and The Research Agenda in The 21st Century. Public Information Department of UNICRI.
- Thucydides. (2003). History of the Peloponnesian War. R. Crawley, Trans (Original work published 431 BCE).

## Правни акти

- Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo). United Nations Economic Commission for Europe, 1991.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.» United Nations Environment Programme, 1972.
- Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law, Document no. 32008L0099.
- Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC, COM/2021/851.
- Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Official Journal of the European Union, C 306, 17 декември 2007.
- Консолидирана верзија на Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union, C 202, 7 јуни 2016.
- Кривичен законик, „Службен весник на Република С. Македонија“ бр. 188/2023.

## Користени веб-страници

- CAN Europe. (n.d.) Europe Beyond Coal. Достапно на: <https://caneurope.org/europe-beyond-coal/>
- Cambridge Dictionary. (n.d.) Safety. Достапно на: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/safety>
- European Commission. (1957) Treaty Establishing the European Economic Community. Достапно на: [https://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)
- Eurostat. (2023) Municipal Waste Statistics. Достапно на: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal\\_waste\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics)
- European Commission. (n.d.) Environment. Достапно на: [https://environment.ec.europa.eu/index\\_en](https://environment.ec.europa.eu/index_en)
- EUR-Lex. (2003) Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj>
- EUR-Lex. (2004) Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/35/oj>

- EUR-Lex. (2006) Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/118/oj>
- EUR-Lex. (2010) Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2010/75/oj>
- EUR-Lex. (2019) Regulation (EU) 2019/1021 of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1021/oj>
- EUR-Lex. (2001) Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0042>
- EUR-Lex. (2012) Regulation (EU) No 528/2012 of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32012R0528>
- EUR-Lex. (2006) Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02006R1907-20140410>
- EUR-Lex. (2008) Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0099>
- EUR-Lex. (2014) Regulation (EU) No 517/2014 of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014R0517>
- EUR-Lex. (2024) Directive 2024/1203 of the European Parliament and of the Council. Достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1203>
- EUR-Lex. (2006) Directive 2006/1907/EC of the European Parliament and of the Council. Достапно на: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a519205f-924a-4978-96a2-b9af8a598b85.0004.02/DOC_1&format=PDF)
- European Environment Agency (n.d.) Home. Достапно на: <https://www.eea.europa.eu/en>
- State Statistical Office of the Republic of North Macedonia. (n.d.) Комунален отпад, 2023 година. Достапно на: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstienie.aspx?rbtxt=80>
- Euronews. (2024) Revolutionary EU Criminalises the Most Serious Cases of Ecosystem Destruction. Достапно на: <https://www.euronews.com/green/2024/02/27/revolutionary-eu-criminalises-the-most-serious-cases-of-ecosystem-destruction>
- European Parliament. (2023) Environmental Crimes: Deal on New Offences and Reinforced Sanctions. Достапно на: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPRO6108/environmental-crimes-deal-on-new-offences-and-reinforced-sanctions>
- Europol (n.d.) EU Policy Cycle - EMPACT. Достапно на: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact>

# EX-SITU ДРЖАВИ И ВЛИЈАНИЕТО НА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ ВРЗ МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО



Универзитет во Осло  
Правен факултет  
Александар К. Михајлов

## Резиме

Климатските промени се предизвикувачи на големи општествени промени. За жал, овие промени имаат негативно влијание врз малите островски држави на Пацификот, како што се Кирибати, Малдиви, Тувалу, Маршалски Острови. Како што се зголемува нивото на морските и океанските води, така се зголемуваат и тешкотиите на овие држави, чиј опстанок зависи од океанските и морски води.

Постои претпоставка за правниот континуитет на државите во системот на меѓународното право. Сепак, се поставува прашањето кој е исходот во случај кога постојна држава ќе ја изгуби контролата на целата своја територија или кога населението повеќе нема да живее на територијата, која била под контрола на дотогашната суверена власт. Основните белези на државата првично се кодифицирани во Конвенцијата од Монтевидео, која „државите“ ги дефинира како субјекти што треба да имаат своја државна територија, определено постојано население, сопствена влада и капацитет да влегуваат во меѓународни односи. Со оглед на тоа што климатските промени предизвикуваат неповратна штета на територијата на овие островски држави, постои реална можност овие држави да го изгубат својот статус на држави ако анализираме исполнетост на споменатите критериуми.

Нашата цел ќе биде да го анализираме постојниот концепт на држава во меѓународното право низ призма на ситуацијата со која се судираат островските држави и да ги дискутираме можностите што ги нуди Старателскиот совет при ООН за држави што се под старателство. Притоа, ќе се обидеме да придонесеме за постојната дискусија за формирање на новите облици на „*ex-situ* држави“ како посебна форма на држави, или т.н. *sui generis* субјекти на меѓународното право.

**Клучни зборови:** климатски промени, *ex-situ* држава, островски земји, Ватикан, Ред од Малта, Организација на Обединетите нации, Старателски совет.

# Вовед

Како што брановите ги преплавуваат имотите на десетици илјади луѓе во островската земја Кирибати, а остатоците од главниот град Тарава се гледаат при помали бранови, така и руините од градот се појавуваат од дното на морето. Иако ова може да звучи како сцена од филм со научнофантастична тематика, сепак фактите зад климатските промени се повеќе од јасни. Општото ниво на водите е зголемено, што доведува до големи тешкотии на жителите на овие мали островски држави, кои во голема мера зависат од океаните за нивното физичко и економско преживување. За жал, прогнозите за одржливоста на овие островски држави се песимистички. Дури и во најдоброто сценарио за граѓаните на овие држави, нивните влади се соочени со т.н. „егзистенцијална криза“. Прашањето за тоа дали овие држави ќе исчезнат може да се одговори ако се разгледаат меѓународно прифатените норми за тоа што претставува држава (Gerrard & Wannier 2013).

Суштинските белези на државата првично се кодифицирани во Конвенцијата од Монтевидео од 1933 година<sup>5</sup>, каде што „државите“ се дефинирани како субјекти што имаат територија, постојано население, ефективна влада и капацитет за склучување меѓународни договори.

Постои претпоставка за правен континуитет на државите во меѓународниот систем (Mcadam 2010), па дури и кога одредени држави се третираат како „failed states“, сепак се сметаат како членови на постојниот поредок на меѓународното право (Yamamoto & Esteban 2014, стр. 208). Под овој термин се подразбираат влади што имаат изгубено контрола на дел од својата територија. Со тоа е битно да се направи разлика помеѓу минати примери на т.н. „влади во егзил“, кои биле протерани од сопствената територија и островските држави што ги анализираме во ова истражување, при што за едните постои теоретска можност да си ја вратат контролата на територијата, додека, пак, за островските земји не се очекува дека ќе може да го сторат тоа.

Правните прашања што ќе бидат анализирани се однесуваат на ситуација кога една влада ја губи контролата на целокупната државна територија или кога луѓето што постојано живееле таму повеќе не се наоѓаат на таа територија. Островските држави, како што се Кирибати, Малдиви, Тувалу и Маршалските Острови, се соочуваат со закана дека зголеменото ниво на води во морињата и океаните како последица на климатските промени ќе предизвика овие територии да го изгубат своето целокупно население во наредниот период (Juvelier 2017, стр. 1).

Целта на ова истражување е да анализираме дали споменатите држави ќе го изгубат својот меѓународно-правен субјективитет поради тоа што не ги исполнуваат условите

<sup>5</sup> Конвенција за права и обврски на државите, потпишана во Монтевидео на 26 декември 1933 година, која стапила во сила на 26 декември 1934 година.



од Конвенцијата, каде што се дефинирани задолжителните елементи на државата, особено поради ризикот од губење на елементот на постојано население што ќе може да живее на дефинираната територија.

Како решение на овој проблем, во рамките на оваа статија ќе аргументираме дека треба да се воведат нова категорија субјекти на меѓународното право или т.н. *ex-situ* држави (Burkett 2013, стр. 90). *Ex-situ* држава ќе овозможи континуитет во постоењето на постојната суверена држава и можност за користење на сите права и привилегии што се подразбираат за државите во меѓународното право. На тој начин ќе се обезбеди заштита за луѓето што се принудени да го напуштат нивното оригинално место на живеење, со тоа што ќе се формира нов правно-политички субјект, кој ќе биде константа, и покрај тоа што овие граѓани ќе стекнат живеалиште во други суверени држави. Професорката Буркет (Burkett) ја предлага оваа фраза, која инаку потекнува од биологијата и се однесува на практиката на *ex-situ conservation* (*off-site conservation*) или, во превод, заштита на животот на загрозени животински видови на определени предели, кои се различни од нивното вообичаено место на живеење. Авторката прави паралела на загрозените животински видови со загрозените модерни држави нации, кои моментално се основни субјекти на меѓународното јавно право. *Ex-situ* државата е начин да се заштити постојната држава чиј опстанок е доведен во прашање и да се зачуваат нејзините економски ресурси. Притоа, преку оваа нова правна форма ќе се задоволат потребите на нејзините државјани, и покрај тоа што ќе се наоѓаат на нови и различни локации, со тоа што овие нивни права ќе бидат пренесени на нов *sui generis* субјект во меѓународното право што ќе ги штити интересите на овие луѓе.

Во дел 2 од истражувањето ќе ги сумираме научните достигнувања за ризикот од зголемено ниво на морињата и океаните, како и прогнозите за анализираните островски држави. Потоа, во истиот дел ќе се обидеме да дадеме контекст на разбирањето на терминот „држава“ во меѓународно право преку анализа на нормите на Конвенцијата од Монтевидео.

Во дел 3 ќе се обидеме да го примениме разбирањето на концептот на држава на конкретната фактичка ситуација со споменатите островски земји и да ја продискутираме улогата на Старателски совет на Организацијата на Обединетите нации (понатаму ООН) и постојната примена на овој механизам за субјекти што немаат целосен суверенитет. Понатаму во истиот дел ќе демонстрираме дека се потребни мали измени на постојните норми содржани во Повелбата на ООН за старателство, за да може да има ефективна примена на принципите на Старателскиот совет на случаите со веќе споменатите *ex-situ* држави. Клучен елемент на овој модел ќе биде континуираното самоуправање на овие нации преку т.н. старатели што ќе бидат избрани во рамките на ООН, а кои ќе треба да дејствуваат во полза на овие *ex-situ* држави.

За крај, во дел 4 се содржани заклучоците од целокупното истражување и препораки за извесни модификации во толкување на правото, а со цел да се задржи статусот на овие држави како субјекти на меѓународното право.

## КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ И ПРЕДИЗВИЦИ ЗА МЕЃУНАРОДНО-ПРАВЕН СУБЈЕКТИВИТЕТ НА ДРЖАВИТЕ

Глобалното затоплување е непобитен факт и самото зголемување на температурите води до зголемено ниво на водите (Carr 2013, стр. 15). И покрај тоа што мнозинството од научната заедница го застапува овој став, сепак станува збор за тема што според самата природа е комплексна и не е секогаш доволно јасна за политичките центри на моќ, што, пак, води до несоодветен одговор од надлежните органи во различни држави (Juvelier 2017, стр. 23). Општиот консензус на експертите за климатски промени во поглед на тоа кои се главните причинители за порастот на нивото на водите се сведува на зголеменото ниво на температурите и топењето на глечерите (Carr 2013, стр. 31). Предвидувањата во поглед на просечното зголемување на нивото на водата се очекува да се движи во дијапазон од 18 сантиметри до 200 сантиметри (Carr 2013, стр. 35).

Држави чиј физички опстанок е доведен во прашање поради споменатите климатски промени се малите островски држави на Пацификот, како што се Тувалу, Кирибати, Маршалски Острови и Малдиви (Rayfuse 2009, стр. 1). Главни причини се географските карактеристики на овие држави, пред сè, ниската надморска висина на целокупната територија (Mulhern 2020)<sup>6</sup> и фактот што поголем дел од населението живее на територија со надморска висина што е под нивото на морето (Yamamoto & Esteban 2014, стр. 40)<sup>7</sup>. Предвидувањата се дека зголеменото ниво на вода ќе придонесе за уништување на критичната инфраструктура и економските потенцијали на споменатите држави (Juvelier 2017, стр. 23). Најпесимистичкото сценарио е дека целокупната државна територија на Малдиви би се нашла под вода, а истото тоа се очекува и за поголемиот дел од државната територија на Кирибати, каде што живеат најголем број од нејзините државјани (Yamamoto & Esteban 2014, стр. 39). Сепак, дури и да не се случи ова непосакувано сценарио, реалните предвидувања одат во насока на тоа дека територијата на Кирибати нема да биде погодно место за живеење на луѓе (Juvelier 2017, стр. 23).

6 Види повеќе на: [https://earth.org/data\\_visualization/sea-level-rise-by-2100-maldives/](https://earth.org/data_visualization/sea-level-rise-by-2100-maldives/) (пристапено на 09.06.2024). На пример, се посочува дека највисоката точка на државната територија е 3 метри над нивото на морето, додека, пак, 80 проценти од територијата е еден метар под нивото на морето (пристапено на 09.06.2024). На пример, се посочува дека поголем дел од територијата на Кирибати е само неколку метри над нивото на морето, додека, пак, главниот град Тарава е на само 3 метри надморска висина.

7 Види повеќе на: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/532221468288358891/pdf/274490Cities0seas0and0storms0vol04.pdf> (пристапено на 09.06.2024). На пример, се посочува дека поголем дел од територијата на Кирибати е само неколку метри над нивото на морето, додека, пак, главниот град Тарава е на само 3 метри надморска висина.

Освен споменатите географските фактори, како значаен ризик за опстанокот на овие држави, некои автори (Carr, 2013, стр. 15) ги споменуваат и социоекономските фактори. Или, со други зборови, станува збор за релативно мали и економски неразвиени земји, кои имаат недостиг на соодветни ресурси за преземање мерки за надминување на овие предизвици. Дури и кога териториите на овие споменати држави не би исчезнале целосно, реално е да се очекува дека ќе има зголемена стапка на миграција на сопственото население поради проблемите што се навестуваат, а тоа значително ќе го наруши квалитетот на живот на граѓаните на овие островски држави (Park 2011, стр. 9). Според некои предвидувања, поголем процент од населението би било принудено да се исели од териториите на овие островски држави до 2100 година (Laczko & Aghazam 2009)<sup>8</sup>.

Кога ја анализираме иднината на овие островски држави, ние во принцип го анализираме прашањето на меѓународно-правниот субјективитет на самата држава (Gerrard & Wannier 2013, стр. 6).

## МЕЃУНАРОДНА ПРАВНА РАМКА

Проблемот со кој се соочуваме кога го анализираме овој правен проблем е фактот што не постои општоприфатена дефиниција за држава во меѓународното право (Crawford 2006, стр. 4). Според мислењето на некои автори (Mcadam 2010, стр. 5), ова се должи на фактот што ова прашање ретко се појавува во практиката. Сепак, за да дојдеме до определена дефиниција за државата, ќе се обидеме да направиме анализа на условите што се предвидени во Конвенцијата од Монтевидео за правата и обврските на државите од 1933 година (понатаму во текстот Конвенцијата од Монтевидео), како меѓународно-правен инструмент што ги има кодификувано широкоприфатените обичајни норми на меѓународното право за ова прашање.

Генерално, правната наука препознава две теории во однос на признавањето на државите во меѓународното право. Првата теорија е т.н. „конститутивна теорија“, според која актот на признавање од страна на други држави дава меѓународно-правен карактер на државата што бара признавање (Crawford 2006, стр. 19). Според втората, декларативна теорија, новата држава стекнува статус на субјект во меѓународното право поради фактичката состојба дека новиот субјект постои и е конституиран како држава со исполнување на четирите услови за белези на државност, кои се кодифицирани во Конвенцијата од Монтевидео (Маролов 2020, стр. 61).

## 2.1.1. КОНВЕНЦИЈА ОД МОНТЕВИДЕО

Членот 1 од Конвенцијата од Монтевидео ги предвидува следниве услови што треба да бидат исполнети за да може државата да се квалификува како субјект во меѓународното право: (1) постојано население, (2) своја државна територија, (3) сопствена влада и (4) капацитет да влегува во односи со други држави. Иако овие услови не се апсолутни, сепак се логично поврзани меѓу себе (UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Climate Change and Statelessness: An Overview*, 2009)<sup>9</sup>. На пример, иако е физички можно територијата да биде населена, доколку во практиката нема постојано население, тогаш не може да се смета дека ќе бидат исполнети условите од Конвенцијата од Монтевидео (Ibid, стр. 2).

За да ја анализираме исполнетоста на условите од Конвенцијата од Монтевидео и на кој начин би се применила на државите што се предмет на нашето истражување, ќе се повикаме на постојната правна доктрина (Da Rosa 2013, стр. 4562).

Како прво, секоја држава мора да има своја државна територија, која мора да постои, иако не е клучна нејзината големина (Маролов 2020, стр. 58). Државната територија се определува преку демаркација на граници што ја обележуваат територијата, каде што се протега еден суверенитет, од друга територија, каде што се протега друг суверенитет. Иако, се дозволуваат и одредени отстапувања од барањето за постоење точно определени државни граници ако се анализира приемот на Израел во ООН, без точно определени државни граници (Da Rosa 2013, стр. 11). Во оваа ситуација, пресуден е фактот што постоела определена поврзана територија врз која се остварува власт. Од аспект на територијата, значајно е да биде соодветна за живеење на луѓе и погодна за остварување економски активности (Juvelier 2017, стр. 26).

Овој услов е еден од најчесто користените аргументи во врска со т.н. „постклиматско“ постоење на островските држави, при што некои автори ја користат фразата „Атлантида на модерното време“, како приказ на комплексните правни прашања со кои ќе бидат соочени засегнатите држави (McAdam 2010, стр. 105). Како што споменавме, територијата е суштински белег на државноста, и тоа е преточено во пресудата на Постојаниот арбитражен суд во Хаг (Island of Palmas (U.S. v. Netherlands), 2 R.I.A.A. 829, 839).

Од засегнатите држави, некои како Кирибати, имаат подобра позиција во споредба со другите затоа што одредени делови од нејзината територија се наоѓаат на 80 метри надморска висина, што значи дека не може да се очекува да исчезне целата државна територија (Juvelier 2017, стр. 29). Од друга страна, државата Малдиви е соочена со потешка ситуација, затоа што највисоката точка е 3 метри над морето, така

<sup>9</sup> Види повеќе на: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2009/en/67792> (пристапено на 09.06.2024 година).

што постои реална можност целата територија да биде под влијание на зголеменото ниво на вода (Mulhern 2020, фуснота 5). Понеѓу релевантните теоретичари во меѓународното право, преовладува стојалиштето дека т.н. „држава без територија“ не ги исполнува суштинските белези и го губи субјективитетот во меѓународното право (Cassese 2005).

Второ, секоја држава мора има свое определено постојано население, кое живее на државната територија (McAdam 2010, стр. 112). Сепак, не постои меѓународно-правен услов за минимален број на население што треба да го има една држава за да може да постои меѓународно-правно (Маролов 2020, стр. 57). Главно се очекува да има значителен дел од населението што постојано престојува на определената државна територија (Park 2011, стр. 5). Исто така, нема општоприфатена дефиниција за тоа што претставува значителен дел од населението (Juvelier 2017, стр. 26). Особено, ако се земе предвид тоа што имаме држави како што се Самоа и Тонга, каде што еднаков број државјани живеат надвор од нејзините граници, имајќи го предвид бројот на државјани што живеат во рамките на територијата (McAdam 2010, стр. 112).

Дури и ако не се остварат најцрните предвидувања за споменатите островски држави, сепак реално е да се очекува дека овие држави нема да го исполнат условот за постојано население. Во сè произвесната ситуација дека зголеменото ниво на води ќе води до уништување на критичната инфраструктура, територијата ќе стане непогодна за човечки живот, економските услови ќе се влошат, тогаш е реално да се очекува дека државјаните на овие островски држави ќе си побараат подобар живот на друга локација.

Третиот услов за еден ентитет да биде меѓународно-правно сметан за држава е да има сопствена влада, која владее и управува на државната територија (Маролов 2020, стр. 60). Овој услов е тесно поврзан со ефикасноста и целосното владеење на територијата, при што се бара владата да овозможи внатрешна сувереност и над неа да нема друга повисока јавна власт во државната територија (Crawford 2006, стр. 57).

Во практиката постојат примери каде што овој услов е флексибилно толкуван, така што се признава субјективитет, иако владата нема ефективна контрола на добар дел од територијата (Crawford 2006, стр. 58). Оттаму, ќе може да аргументираме дека владите на споменатите островски држави ќе може да продолжат да постојат и да уживаат правна заштита, иако територијата можеби е изгубена или станала невозможна за живеење. Малите островски држави прават планови за иднина, што претпоставува постоење на влади што ќе функционираат, за да може да ги спроведат овие планирани мерки (Worland 2015)<sup>10</sup>. Во таа насока е размислувањето на релевантни автори, кои упатуваат на општоприфатената претпоставка за континуитет на владите, што

значи дека меѓународната заедница нема да инсистира на згаснување на овие влади или нивно непризнавање (Crawford 2006, стр. 667). Дотолку повеќе што на овој начин се почитува изразената волја на населението за ефективност на оваа влада и намерата да не се самораспушти. Во практиката имаме долга историја на т.н. „детериторијални влади или влади во егзил“, иако реалноста е дека не постои долга историја на „детериторијални држави“ признаени од меѓународното право (Yamamoto & Esteban 2014, стр. 203).

Четвртиот услов, капацитетот да влегува во односи со други држави е логично продолжение на внатрешниот суверенитет на надворешен план (Da Rosa 2013, стр. 14). Ова во практиката значи независност на државата во донесувањето на одлуката да потпишува договори со други држави (Crawford 2006, стр. 62). Овој услов е многу потешко да се исполни, имајќи ги предвид очекуваните предизвици за споменатите држави. Споменатата претпоставка за континуитет на владите означува дека државите ќе продолжат да ги признаваат владините субјекти како легитимни претставници на држави, иако некои од условите за признавање на државно-правниот карактер ќе отсуствуваат (Ibid, стр. 667).

Прашањето за исполнетост на овој услов во голема мера ќе зависи и од правниот механизам, кој островските држави ќе се одлучат да го користат како одговор на предизвиците (Rayfuse & Crawford 2011). На пример, ако владата одлучи да се смести на територијата на друга држава, а немаме класично купување на таа територија или, пак, нејзино отстапување, тогаш ќе постои извесен степен на надмоќ на суверена власт на држава домаќин во однос на хипотетичкиот суверенитет на детериторијалната влада (Juvelier 2017, стр. 29).

## 2.1.2. ЗАКЛУЧОК

Заклучокот што може да го извлечеме од овој дел на истражувањето е дека нормите на меѓународното право не се соодветно конципирани за да може да ја регулираат оваа досега уникатна и невидена појава, како што би било исчезнувањето на држави спротивно на нивната волја. Дел од авторите го коментираат ова прашање со тоа што се обидуваат да направат разлика помеѓу дисолуција (распаѓање) на држава и нејзино целосно исчезнување, посочувајќи дека во историјата на функционирање на Обединетите нации нема пример на целосно исчезнување на држава (Rayfuse & Crawford 2011, стр. 5).

Целта на овој дел од истражувањето беше да направиме преглед за тоа како климатските промени може драматично да влијаат врз постојниот меѓународен поредок, за кое со право некои автори го нарекуваат навлегување во фаза на т.н. „постклиматско меѓународно јавно право“ (Burkett 2013, стр. 107). Климатските промени може да бидат фатални за државно-правниот статус на овие мали островски



држави во не толку далечната иднина. Во понатамошниот дел од истражувањето ќе се посветиме на анализа на постојни правни преседани на субјекти на меѓународното право, каде што им се признава извесен степен на суверенитет на т.н. „детериторијални ентитети“.

## 2.2. ПОСТОЈНИ ПРАВНИ ПРЕСЕДАНИ

Како специфични и интересни случаи на субјекти што во минатото изгубиле државна територија над која имале суверена власт, а сепак и денес им се признава државно-правен субјективитет во меѓународната заедница се Светиот Престол и Суверениот воен ред на Малта.

Често нарекуван Редот од Малта или Витезите од Малта е признаен недржавен ентитет со сопствен меѓународно-правен субјективитет, кој не претставува држава и не треба да се меша со Република Малта, која денес е независна држава (Maas & Carius 2012, стр. 659). Редот од Малта има свој зачеток уште од 1050 година, а на територијата на денешна Малта постои во периодот од 1530 година до 1834 година (Rayfuse & Crawford 2011, стр. 10). Со доаѓањето на Французите и окупацијата на Малта во 1798 година од страна на Наполеоновата војска, овој ред бил протеран од островот. И покрај ова, конгресот од Верона од 1822 година го има признаено континуираното постоење на овој католички ред како екстериторијален ентитет (Маролов 2020, стр. 80). Од 1834 година до денес, како главно седиште на овој ентитет е зградата на плоштадот Малта во Рим, која поседува екстериторијалност. Во меѓународно-правна смисла, Редот од Малта има капацитет да влегува во односи со други субјекти на меѓународното право и има статус на постојан набљудувач во Генералното собрание на ООН (Rayfuse & Crawford 2011, стр. 10). Има воспоставено дипломатски односи со околу 80 држави во светот и тесно соработува со Меѓународниот црвен крст, затоа што хуманитарните активности се главна цел на овој ентитет.

Светиот Престол Ватикан е уште еден пример за ентитет во меѓународното право, кој не ги исполнува сите белези на државност (Martens 2006). Постои разлика меѓу Светиот Престол Ватикан, кој инаку постоел и без територија во периодот од 1870 до 1929 година, и државата на градот Ватикан (Graham 1959). Ова значело дека станува збор за ентитет со уникатна положба, кој има контрола на големи физички и парични ресурси, останал без територија, но сепак има задржано значајно меѓународно влијание под името на Католичката црква (Yamamoto & Esteban 2014, стр. 204). Латеранскиот договор од 1929 година е оној со кој Италија ја има признаено државата на градот Ватикан и суверенитетот на Светиот Престол во Ватикан (Маролов 2020, стр. 79). Во принцип, меѓународната позиција на Светиот Престол секогаш била независна од територијата поради позицијата на Папата како поглавар на Католичката црква (Crawford 2006, стр. 226). Денес, Светиот Престол има суверенитет на територија од околу 45 хектари, има околу 1 000 кардинали, службеници и технички персонал. И покрај овие специфики, се смета за држава, претставник на Римокатоличката црква, која може да склучува меѓународно-правни договори познати под името конкордати.

## 2.2.1. ЗАКЛУЧОК

И покрај очигледните разлики, споменатите примери може да ни послужат како основа за размислување за модификации на постојните правила, а сè со цел да дојдеме до надминување на правната празнина и воведување нов концепт за регулирање на постклиматските држави во иднина. Анализата на споменатите правни преседани со Редот од Малта и Светиот Престол, кои предвидуваат концепт за „детериторијални суверени ентитети“, во преден план ги стави разликите и комплексноста на ситуацијата со која се соочени малите островски земји што го губат својот суверенитет. На пример, Редот од Малта го има задржано својот посебен статус поради остварување на својата хуманитарна активност, додека, пак, детериторијалните држави имаат пошироко поставени цели (Crawford 2006, стр. 223). Слично на нив, и Светиот Престол од Ватикан го има задржано меѓународно-правниот субјективитет поради уникатната позиција на претставување на моќната Католичка црква. Споредбено земено, ниту една од споменатите островски земји нема една единствена цел, туку имаат цел да ги штитат интересите на своите државјани. При остварувањето на евентуалното катастрофално сценарио за физичкиот опстанок на државата, тие ќе имаат продолжена потреба од можност да остварат суверена власт над широка група поставени цели, како што се заштитата на интересите на сопствените државјани, заштитата на културни особености на државата и можноста да се управува со водените ресурси на државата (Juvelier 2017, стр. 33).

## 3. EX-SITU ДРЖАВА И СТАРАТЕЛСКИ СОВЕТ ПРИ ООН

Меѓународната заедница има создадено т.н. „старателски систем“ за недржавни, национални ентитети, кои не се способни самите да управуваат од какви било причини, сè со цел да може да учествуваат во меѓународни односи на рамноправен начин со државни субјекти (Perritt 2003, стр. 396). Оваа идеја се појавила уште за време на претходникот на ООН, Друштвото на народите, а со цел да им се помогне на народите што се наоѓале на териториите на поранешните колонии, за да стекнат услови за независност (Deiwart 2004, стр. 76).

По Втората светска војна и создавањето на ООН, правните норми со кои се воспоставува овој механизам, под името Старателски совет, може да се пронајдат во Поглавјата 12 и 13 од Повелбата на ООН (од членот 75 до членот 91). Може да се идентификуваат 4 главни принципи на овој систем: (1) продлабочување на меѓународната безбедност, (2) промоција на општествено-економскиот напредок на ентитети што се под старателство/заштита, (3) промоција и почитување на основните човекови слободи и права и (4) обезбедување суверена еднаквост на сите членки во ООН во општествени и економски прашања.

Замислата на креаторите на Старателскиот совет била да се овозможи примена на овие принципи на територии што се под контрола на системот воспоставен од Друштвото на народите, области што се ослободени од окупацијата на Германија и Јапонија на крајот на Втората светска војна и постколонијални територии што се лоцирани во рамките на системот на ООН преку нивните колонијални суверени (Perritt 2003, стр. 393). Третата категорија, која има цел да овозможи претходните колонии да бидат интегрирани во систем со кој ќе им се обезбеди независност, сепак содржи јазик што е општ по природа, што значи дека може да вклучи држави соочени со предизвици што се предмет на нашето истражување.

Треба да се напомене дека овие територии не се под суверенитет на државите што ги управуваат, туку се под суверенитет на ООН. Токму затоа, државата што би била задолжена да управува со одредена територија под старателство има задолжение секоја година да доставува извештај до Старателскиот совет при ООН. По истекот на времето од договорот за старателство, Генералното собрание на ООН е органот што решава дали народот на територијата под старателство ги исполнило условите или, пак, има потреба да се продолжи со старателството (Perritt 2003, стр. 389).

Некои од карактеристиките на системот што е воспоставен уште во 1945 година се различни од тие што се применуваат денес, но сепак истите тие може да се применат и кога имаме ситуација на т.н. „*ex-situ* држави“. Нашиот предлог е преку воведување одредени измени на постојното функционирање на Старателскиот совет да се овозможи поддршка за владите на овој тип држави, да може да задржат ефективна власт и поддршка на луѓето, и покрај тоа што ги имаат изгубено типичните белези на државност (Burkett, стр. 114).

Еден од начините да се примени системот за старателство на ситуацијата со загрозените островски држави е доколку се измени терминологијата во Повелбата на ООН, со што ќе се овозможи поттикнување транзиција на ентитетот до точка до која старателството нема да биде потребно (Yamamoto & Esteban 2014, стр. 206). Тоа може да биде сторено со предвидување изречна одредба, каде што целните групи за територии под старателство ќе бидат проширени со овој тип држави, засегнати од климатските промени (член 76 од Повелбата на ООН). Потребата од измени во Повелбата се согледува и во тоа што сегашниот систем исклучува можност да се најдат територии по старателство, држави, кои станале членки на ООН, како што е случајот со споменатите островски држави, почитувајќи го принципот на суверено и рамноправно одлучување (член 78 од Повелбата на ООН). Клучната промена што треба да се случи во идниот хипотетички систем за старателство е да се овозможи механизам за признавање *ex-situ* држави како *sui generis* субјекти (Burkett, стр. 109) или да им се обезбеди континуирана легитимност на владите и почитување на нивните суверени права на одлучување во рамките на системот на одлучување на ООН.

Второ, старателството што би се користело за државите што се особено погодени од климатските промени може да се реализира во форма на Привремена мисија на ООН, исто како и традиционалните форми на Старателството на Обединетите нации (Perritt, стр. 401). Како еден од најновите примери на старателство е ситуацијата со Косово од 1999 година (Security Council Resolution 1244, 16 June, 1999), преку чиј договор, ООН именува администрација што ќе управува со општите работи на националното политичко тело.

Оттаму, различни автори предлагаат можност за користење Старателски совет како привремен механизам за заштита на интересите на Маршалските Острови (Burkett, стр. 111). Иако процесот на транзиција од модерна држава кон целосно „детериторијален“ ентитет е сосема нов концепт во меѓународното право, сепак сметаме дека има сличности со процесот на транзиција на територија што тукушто ја стекнала својата независност или е во процес на нејзино целосно стекнување (Juvelier 2017, стр. 37). На пример, Привремената мисија кај Маршалските Острови ќе има овластување да управува со сите прашања поврзани со транзицијата на загрозената држава од постојниот статус во т.н. *ex-situ* држава (Burkett, стр. 111). Ова привремено тело ќе може да одлучува за потребата од соодветни промени на постојните политички институции; потоа носење легислатива со која ќе се обезбеди континуитет на државјанството; како и континуитет во дистрибуцијата на средства од користење на ресурсите или надоместокот од други меѓународни субјекти кон новоформираниот ентитет; и механизми за утврдување на тоа што е во најдобар интерес за претставување на државата во меѓународните односи (Ibid, стр. 111). Една од најзначајните работи би била да се обезбеди дипломатска заштита на сопствените државјани во земјите каде што ќе бидат иселени, во случаи кога би се јавила таква потреба (McAdam 2010, стр. 110).

Врз основа на системот за старателство, владите на *ex-situ* државите ќе бидат во можност да соработуваат со Мисијата на ООН во процесот на евалуација и промена на рамката. Ова ќе овозможи договорот за старателство да биде флексибилен документ, кој ќе може да се адаптира на потребите за време на транзицијата во статус на детериторијална држава (Rayfuse, стр. 13). Со самото тоа што спогодбата ќе биде привремена, тоа ќе биде сигнал за меѓународната заедница за потребите за промена на правниот поредок, за да се прифатат нови детериторијални држави. Системот на старателство не е предвиден да биде постојана замена на суверенитетот на локалните влади, туку напротив, се смета дека треба да биде привремена власт, која ќе овозможи легитимитет на новата влада или во конкретниот пример, на меѓународни ентитети (член 76 (1) (б) од Повелбата). Меѓутоа, причините поради кои би се воспоставило старателство за овие *ex-situ* држави, како што е трајното иселување на државјаните од нивната територија, укажува дека ќе треба да се предвиди промена и во овој сегмент, односно да се овозможи договорот да биде

склучен за да постои неограничен временски период, со можност да биде раскинат во секое време ако таква одлука биде донесена од претставниците на загрозената земја (Rayfuse, стр. 13).

Една од најзначајните работи за одржливост на предложеното решение е потребата од широка поддршка во меѓународната заедница преку институционално меѓународно прифаќање на овој институт, на пример, преку донесување соодветна Резолуција или Конвенција на ООН, со која изречно ќе се признае суверенитетот на овие *ex-situ* држави (Burkett, стр. 114).

## Заклучок и препораки

Откако ќе настапи предвиденото сценарио и зголеменото ниво на води ќе ги преплават постојните територии на малите островски држави, за кои е реално да се очекува дека ќе бидат напуштени, тогаш е веројатно да се очекува од меѓународната заедница да ја преиспита одржливоста на постојното меѓународно право за заштита на животна средина, но и правото со кое се дефинира статусот на држава во меѓународниот правен поредок.

Повеќе од јасно е дека ќе биде потребна помош во процесот на транзиција на малите островски држави на Пацификот, кои се очекува да бидат најтешко погодени од негативните ефекти на климатските промени. Сепак, постои реална опасност традиционалното поимање на државноста во меѓународното право да ги спречи овие влади да може да продолжат да се повикуваат на суверенитетот во меѓународно-правниот систем и да продолжат да ги штитат интересите на своите државјани.

Наместо тоа, Старателскиот совет може да обезбеди структура и меѓународен легитимитет за државите како што се Кирибати, Малдиви, Тувалу и Маршалските Острови. Иако постои преседан во меѓународното право за недржавните ентитети со извесен субјективитет, како што се Светиот Престол во Ватикан и Редот од Малта, сепак овие примери се разликуваат од државите што се соочени со комплетно исчезнување. За споредба, искуството со Привремена мисија на ОН во Косово може да служи како пример за тоа како може меѓународната административна мисија да помогне во време на транзиција и да обезбеди легитимитет што ќе им биде потребен на тие влади.

Во рамките на оваа научна статија се обидовме да демонстрираме дека воведувањето *ex-situ* држава како нов субјект на меѓународното право е реално сценарио, затоа што станува збор за правен концепт што релативно лесно може да се вклопи во постојните толкувања за тоа што претставува држава. Сумирајќи ги истражувањата на релевантни автори од оваа област, се обидовме да понудиме детален приказ на можните креативни начини за толкување на меѓународното право во насока на зачувување на континуитетот на држави, како одговор на егзистенцијалните проблеми со кои се соочени малите островски држави на Пацификот.



## Користена литература

- Burkett, M.A. (2013). The Nation Ex-Situ. In Gerrard M. & Wannier G. eds. *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Carr M.E., Rubenstein M., Graff A., Villarreal D. (2013). Sea Level Rise in a Changing Climate: What Do We Know? In Gerrard M. & Wannier G. eds. *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Cassesse, A. (2005). *International Law*, Oxford University Press.
- Crawford, J. (2006). *The Creation of States in International Law*. Oxford University Press.
- da Rosa, R.S.G. (2013). *Statelessness, Statehood and Climate Change in International Law: The Case of the Low-lying Islands*, LL.M. thesis, Tilburg University.
- Deiwart B. (2004). A New Trusteeship for World Peace and Security: Can an Old League of Nations Idea be Applied to a Twenty-First Century Iraq? 14 IND. INT'L & COMP. L. REV.
- Gerrard M. & Wannier G. (2013). *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Graham, R. (1959) *Vatican Diplomacy, A Study of Church and State on the International Plane*. Princeton: Princeton University Press.
- *Island of Palmas Case (Netherlands/United States of America)* (Award of 4 April 1928, RIAA, Vol. II. (1949), pp. 839, 868.
- Juvelier, B. (2017). When the Levee Breaks: Climate Change, Rising Seas, and the Loss of Island Nation Statehood. 46 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 21.
- Конвенција за права и обврски на државите (Конвенција од Монтевидео), 1934 година.
- Laczko F. & Aghazam C. (2009). *Migration, Environment and Climate Change Assessing the Evidence*. Geneva International Organization for Migration. Достапно на <https://documents1.worldbank.org/curated/en/532221468288338891/pdf/274490CitiesOseasOandOstormsOvol04.pdf>, пристапено на: 09.06.2024.
- Maas, A., Carius, A. (2012). Territorial Integrity and Sovereignty: Climate Change and Security in the Pacific and Beyond. In: Scheffran, J., Brzoska, M., Brauch, H., Link, P., Schilling, J. (eds) *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol 8. Springer, Berlin, Heidelberg.
- Маролов, Д. (2020). Меѓународно јавно право, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип.

- Martens K. (2006). The position of the Holy See and Vatican City State in international relations. (Symposium: Law and Religion). University of Detroit law review. 2006, Vol. 83(5).
- McAdam J. (2010). Disappearing States, Statelessness, and the Boundaries of International Law, In Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Mulhern, O. (2020). Sea Level Rise Projection Map – Maldives, доступно на: [https://earth.org/data\\_visualization/sea-level-rise-by-2100-maldives/](https://earth.org/data_visualization/sea-level-rise-by-2100-maldives/), пристапено на: 09.06.2024.
- Park S. (2011). Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, U.N. Doc. PPLA.
- Perritt H. H. (2003). Structures and Standards for Political Trusteeship, 8 U.C.L.A. J. INT'L. L. & FOREIGN AFF.
- Rayfuse R. & Crawford E. (2011). Climate Change, Sovereignty and Statehood. University of Sydney Legal Studies Research Paper 11/59.
- Rayfuse, R (2009). "W(h)ither Tuvalu? International Law and Disappearing States", UNSW Law Research Paper No 2009-9.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2009. Climate Change and Statelessness: An Overview. Submission dated May 15, 2009 to the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the UN Framework Convention on Climate Change (June 1-12, 2009).
- United Nations Charter, opened for signature 26 June 1945, XV UNCIO 335, amendments in 557 UNTS 143, 638 UNTS 308 and 892 UNTS 119 (entered into force 24 October 1945).
- United Nations Security Council resolution 1244, adopted on 10 June 1999.
- Worland P. (2015). Meet the President Trying to Save His Island Nation From Climate Change, доступно на: <https://time.com/4058851/kiribati-climate-change/>, пристапено на: 10.06.2024.
- Yamamoto L. & Esteban M. (2014). Atoll Island States and International Law: Climate Change Displacement and Sovereignty. New York: Springer.

# „АКО НЕ МОРАТЕ, НЕ ДИШЕТЕ“: КВАЛИТЕТОТ НА ВОЗДУХОТ, ПРОБЛЕМ ЗА КОЈ НЕ СЕ НАОЃА РЕШЕНИЕ

Универзитет на Болоња и  
Универзитет во Сараево

Европска регионална  
мастер-програма за човекови  
права и демократија во  
Југоисточна Европа (ЕРМА)

Ана Фуна



## Резиме

Квалитетот на воздухот има исклучително влијание врз здравјето на граѓаните. Повеќегодишните анализи укажуваат на тоа дека воздухот во Република Северна Македонија е еден од најзагадените во Европа и во светот. Правото на животна средина е човеково право што е загарантирано и со Уставот, меѓутоа се чини дека унапредувањето на квалитетот на воздухот не претставува приоритет за државните власти. Анализирајќи ги истражувањата на релевантни институции за квалитетот на воздухот во Северна Македонија, но и во регионот, ефектите врз здравјето на граѓаните, како и правната рамка со која се уредуваат обврските на домашните институции укажуваат на тоа дека институционалните капацитети и посветеност на проблемот со квалитетот на воздухот се ниски, поголемиот дел од институциите не постапуваат согласно законските обврски, како и дека има недостиг на конкретни мерки што сериозно би го адресирале ова долгогодишно прашање.

**Клучни зборови:** аерозагадување, право на чист воздух, Република Северна Македонија.

# Вовед

Чистиот воздух е еден од суштинските елементи на правото на безбедна, чиста, здрава и одржлива животна средина. Правото на чист воздух како човеково право е дел од третата генерација на човековите права во кои влегуваат колективните права. Меѓутоа, и покрај уставно и законски загарантираното право на чист воздух, ситуацијата со квалитетот на воздухот во државата е загрижувачки лоша. Според годишниот извештај за 2023 година на швајцарската организација IQAir, позната по својата прецизна процена на квалитетот на воздухот широм светот, Република Северна Македонија е втора најзагадена земја во Европа (IQAir, 2023). Според овој извештај, Струмица беше на седмото место, а Тетово на 14-тото место меѓу најзагадените градови на континентот, додека, пак, Северна Македонија на 32-то место на глобално ниво по алармантен квалитет на воздухот (IQAir, 2023). Загрижувачката состојба со квалитетот на воздухот во државата, особено во градовите, се нотира во различни извештаи од различни релевантни организации години наназад. Меѓутоа, иако претставува долгогодишен проблем што ги засега сите граѓани, се чини дека не се преземаат значителни мерки во адресирањето на причините за тоа и за обезбедување квалитетен воздух, ниту се почитуваат законските обврски. Поради сериозноста на овој проблем, особено поради влијанието на воздухот врз здравјето на граѓаните, како и фактот дека е долгогодишен актуелен проблем за кој, се чини, има недостиг на посветеност за адресирање, посебен осврт ќе биде ставен на состојбата со квалитетот на воздухот во последните години во Република Северна Македонија, правната рамка и обврските што ги има државата и нивното почитување. За целите на истражувањето беше направена анализа на извештаите на релевантни меѓународни и домашни институции што се однесуваат на квалитетот на воздухот, домашната правна рамка за квалитетот на воздухот и обврските што произлегуваат од неа, анализа на мерките што се преземени и нивните ефекти, како и друга релевантна литература.

# 1. СОСТОЈБА НА КВАЛИТЕТОТ НА ВОЗДУХОТ – ПОВЕЌЕ ОД ЗАГРИЖУВАЧКА

Во 2023 година, само во седум земји во светот, просечната вредност на ПМ 2,5 честички во воздухот било во границите препорачани од страна на Светската здравствена организација (СЗО), односно просек од 5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (IQAir, 2023). ПМ 2,5 претставуваат ситни честички во воздухот што најчесто се создаваат од согорувањето на фосилните горива, од кои некои може да поминат низ белите дробови и во крвотокот, влијаејќи врз речиси секој орган во телото. Воздухот во Северна Македонија бил втор по загаденост во Европа со пет пати поголема концентрација на ПМ 2,5 честички од насоките на СЗО, а на светско ниво се наоѓа на 32-то место (IQAir, 2023). Струмица бил седми град по загаденост во Европа во 2023 година со просечна концентрација на ПМ 2,5 од 31,6  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , а Тетово на деветтото место со 30,9  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  (IQAir, 2023). Во првите 50 најзагадени градови во Европа се наоѓаат и Гостивар (25,8  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), Скопје (24,6  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), Кичево (23,6  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), Кавадарци (23,4  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ), Гевгелија (23,3  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) и Велес (22,69  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) (IQAir, 2023). Според приказот на повеќегодишното движење на концентрацијата на ПМ 2,5, се забележува постојан благ пад од 2018 година со 35,5  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  до 2023 година со 25,2  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , меѓутоа тоа е далеку од препорачаните вредности (IQAir, 2023) (види Приказ бр. 1). Од друга страна, според истражување на „Гардијан“, 98 % од населението во Европа живее на места со високозагаден воздух, при што во Северна Македонија повеќе од половина од населението дише воздух со четири пати повисока концентрација од препораките на СЗО (The Guardian, 2023).

Според Извештајот на Институтот за влијание врз здравјето, во 2019 година 71 % од населението во Југоисточна Европа живеело на места каде што загаденоста на воздухот била повисока од моменталните вредности на квалитетот на воздухот на ЕУ од 25  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Во Северна Македонија во 2019 година 97 % од населението живеело на места со поголема концентрација на ПМ 2,5 од препораките на СЗО, а 71 % од граничните вредности на ЕУ, највисоко во однос на земјите од Југоисточна Европа (Health Effects Institute, 2022).

**Приказ 1** Движење на концентрацијата на ПМ 2,5.

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Северна Македонија	<b>25,2</b>	<b>25,6</b>	<b>25,4</b>	<b>30,6</b>	<b>32,4</b>	<b>35,5</b>

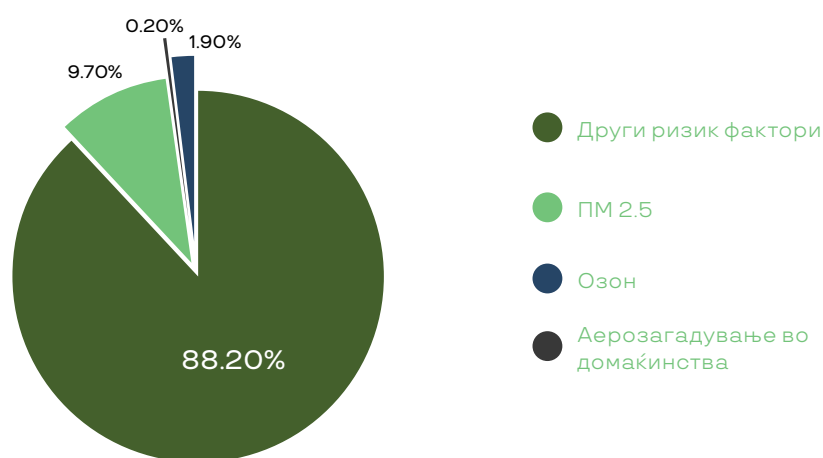
Извор: IQAir, World's most polluted countries & regions 2018-2023, достапно на: <https://www.iqair.com/world-most-polluted-countries>.

Според податоците, поради високото ниво на загадување на воздухот, земјите од Балканот се соочуваат со сериозна криза на јавното здравје. Аерозагадувањето претставува четврта причина за смртност на глобално ниво, предизвикувајќи речиси



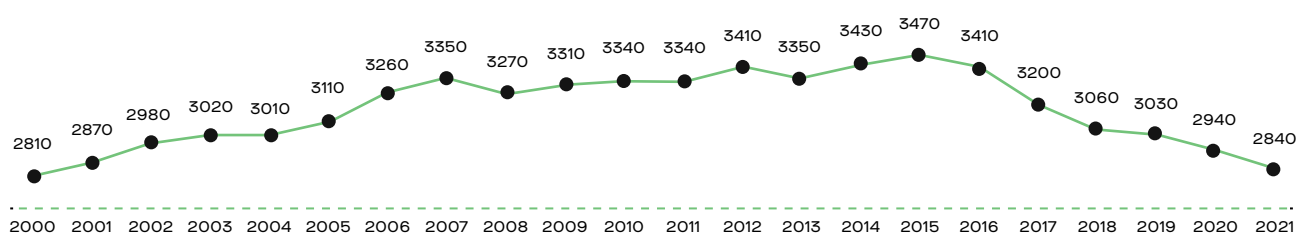
7 милиони смртни случаи, а во однос на Југоисточна Европа претставува меѓу првите десет фактори за здравствени проблеми, предизвикувајќи 1 од 10 смртни случаи (Health Effects Institute, 2022). Според Извештајот на Институтот за влијание врз здравјето, во 2019 година 56 300 смртни случаи во Југоисточна Европа биле поврзани со аерозагадувањето, односно 11,8 %, од кои за најголем дел причината била изложеноста на ПМ 2,5 со 46 600 смртни случаи, односно 9,7 % од сите смртни случаи (Health Effects Institute, 2022) (види Приказ бр. 2). На Графиконот бр. 3 е прикажано движењето на бројот на смртни случаи поврзани со изложеност на ПМ 2,5 на годишно ниво во Северна Македонија, каде што се забележува благ пад, меѓутоа состојбата сè уште е загрижувачка.

**Приказ 2** Процент од вкупните смртни случаи, вклучително и оние поврзани со поединечни загадувачи (ПМ 2,5, озон и загадување на воздухот во домаќинствата) во Југоисточна Европа во 2019 година.



Извор: Health Effects Institute, Trends in Air Quality and Health in Southeast Europe: A State of Global Air Special Report, 2022, достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/resources/report/trends-air-quality-and-health-southeast-europe>.

**Приказ 3** Број на смртни случаи поврзани со ПМ 2,5 честички во Северна Македонија.

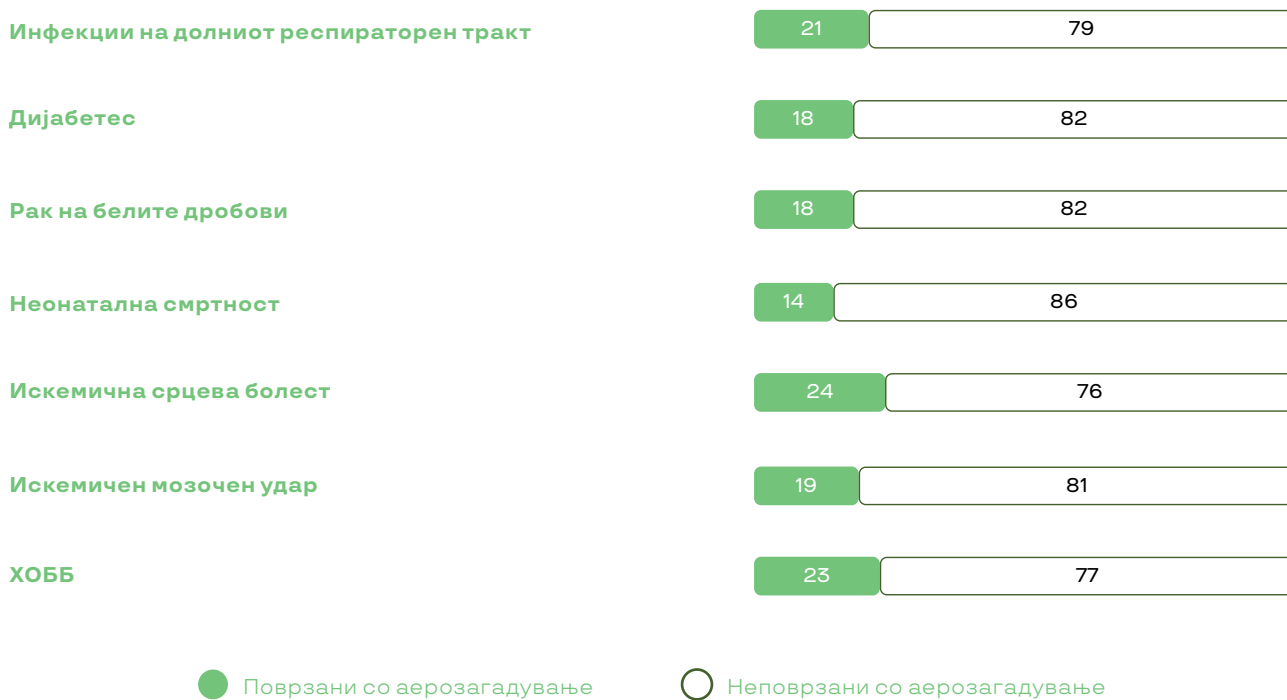


Извор: Health Effects Institute, 2020. State of Global Air 2020. Data source: Global Burden of Disease Study 2019, IHME, 2020 достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/data/#/health/plot?country=MKD&pollutant=pm25&measure=death&deathMetric=number&geography=country&region=country&subregions=&outcome=burden&regionToggle=0&globals=false&hideCountry=false>.

Во Југоисточна Европа, незаразните болести се рангирани меѓу најчестите причини за смрт, а срцевите заболувања, дијабетесот, хроничните белодробни заболувања и инфекциите се рангирани меѓу првите 10 причини за смрт, од кои многу се поврзани со изложеноста на загадениот воздух. Во просек, во 2019 година речиси 23 % од сите смртни случаи поврзани со ХОББ се припишуваат на загадувањето на воздухот, со

најголемо влијание во Босна и Херцеговина со 30 % и Северна Македонија и Црна Гора со по 26 % (Health Effects Institute, 2022). На Приказот бр. 4 е претставен процентот на смртни случаи предизвикани од изложеност на ПМ 2,5, специфицирани според болести.

**Приказ 4** Смртни случаи предизвикани од аерозагадување, специфицирани според болести за Северна Македонија (ПМ 2,5).

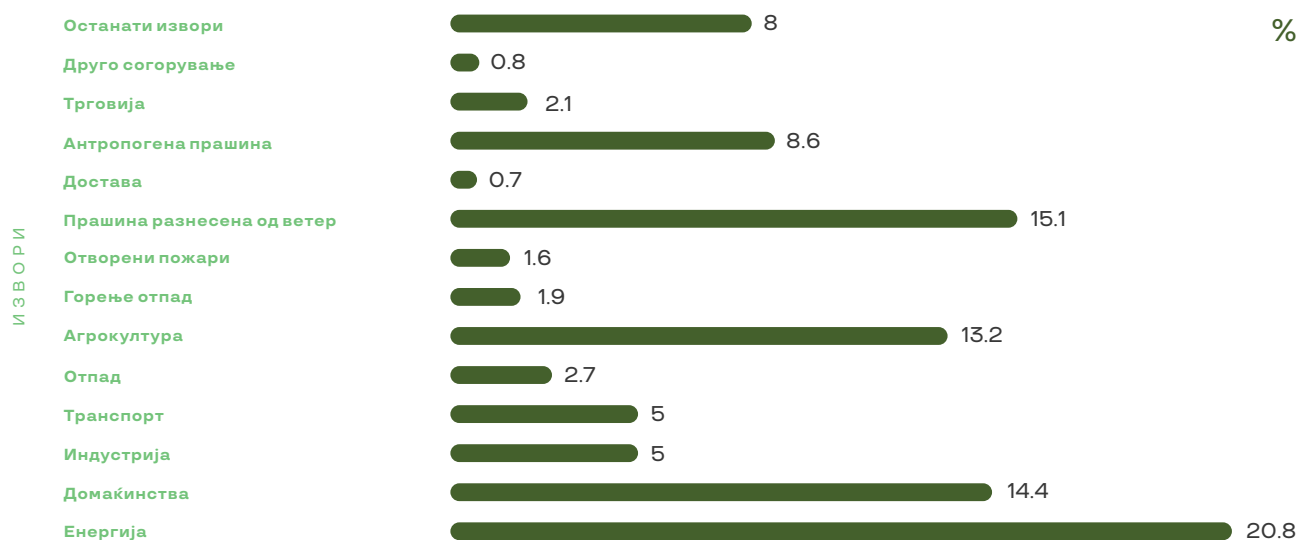


Извор: Health Effects Institute, 2020. State of Global Air 2020. Data source: Global Burden of Disease Study 2019. IHME, 2020 достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/data/#/health/bar>.

Загадувањето на воздухот влијае врз здравјето на сите луѓе, но товарот од болестите не паѓа рамномерно меѓу возрастните групи. Според извештајот, најпогодени се децата и постарите лица. Имено, 68 % од сите смртни случаи поврзани со аерозагадувањето се јавуваат кај луѓе на возраст од 70 години или постари, додека, пак, 7,7 % од смртните случаи на доенчиња се должат на изложеност на загаден воздух, при што повеќето смртни случаи се припишуваат на изложеност на ПМ 2,5. Загадувањето на воздухот беше причината за 100 смртни случаи во 2019 година кај деца под петгодишна возраст. Процентот на смртни случаи на доенчиња поврзани со аерозагадувањето (ПМ 2,5 и загадување на воздухот во домаќинствата) во 2019 година беше најголем во Босна и Херцеговина (11 %) и во Северна Македонија (10 %) (Health Effects Institute, 2022). Сообраќајот, индустријата, греењето во домаќинствата и земјоделството се сметаат за главни извори на ПМ 2,5, а влијанието често се чувствува несразмерно кај најсиромашните заедници (Health Effects Institute, 2022). Енергетската сиромаштија и пристапот до чиста енергија се клучни прашања бидејќи значителен дел од населението во регионот не може да си дозволи да ги загрее своите домови или нема

пристап до централизираните енергетски системи што се потпираат на енергетски интензивни и загадувачки електрани на јаглен (Health Effects Institute, 2022). Греењето на домаќинствата со употреба на биомаса и јаглен игра подоминантна улога во квалитетот на воздухот во споредба со остатокот од Европа. Согоорувањето на фосилни горива (јаглен, нафта и природен гас) придонесува помеѓу 29-35 % од изложеноста на ПМ 2,5 на отворено во Југоисточна Европа (Health Effects Institute, 2022). Во Северна Македонија, согоорувањето на фосилни горива придонесува до 23 % од смртните случаи поврзани со изложеност на ПМ 2,5 (Health Effects Institute, 2022). Производството на енергија се потпира на стари, неефикасни електрани на јаглен, што значи дека и производството и употребата резултираат со лош квалитет на воздухот и поголем товар од болести. Така, производството на енергија придонесува со над 20 % од изложеноста на ПМ 2,5 во некои земји во Југоисточна Европа, каде што зависноста од загадувачки и неефикасни електрани е голема. За Србија, Северна Македонија и Босна и Херцеговина, енергетскиот сектор беше водечки извор за смртни случаи предизвикани од ПМ 2,5. Притоа, изложеноста на загаден воздух е значително поголема во зимскиот период (Health Effects Institute, 2022).

**Приказ 5** Извори на аерозагадување според сектори во Република Северна Македонија.



Извор: Health Effects Institute. 2020. State of Global Air 2020. Data source: Global Burden of Disease Study 2019. IHME, 2020 достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/data/#/health/plot?country=MKD&pollutant=pm25&measure=death&deathMetric=number&geography=country&region=country&subregions=&outcome=burden&regionToggle=0&globals=false&hideCountry=false>.

Според Извештајот во сенка, постои евидентна промена на изворите на емисии на ПМ 10 и ПМ 2,5 честичките од 1990 до 2022 година, со што во 2022 година најголеми загадувачи биле домаќинствата (Стојановски et al. 2024) (види Приказ бр. 6 и бр. 7).

Приказ 6 Разлика на емисии на ПМ 2,5 помеѓу 1990 и 2022 година според сектори.



Извор: Стојановски et al., Извештај во сенка за Поглавје 27 2023 година, 2024.

Приказ 6 Разлика на емисии на ПМ 2,5 помеѓу 1990 и 2022 година според сектори.



Извор: Стојановски et al., Извештај во сенка за Поглавје 27 2023 година, 2024.

## 2. ПРАВНА РАМКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА КВАЛИТЕТОТ НА ВОЗДУХОТ

Правото на животна средина е загарантирано со Уставот на Република Северна Македонија, како еден од темелните вредности. Уставот предвидува дека секој човек има право на здрава животна средина, како и дека секој е должен да ги унапредува и да ги штити животната средина и природата, а државата обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина (Устав на РСМ, 1991, член 43). Уставот, исто така, предвидува дека во единиците на локалната самоуправа и Градот Скопје, граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, вклучително и заштитата на

околината (Устав на РСМ, Амандман XVII). Уставно загарантираното право на животна средина е дополнително регулирано во Законот за животната средина (ЗЖС) („Службен весник“ бр. 53/2005; 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018; 176/2021; 216/2021; 89/2022; 99/2022; 171/2022) и во Законот за квалитетот на амбиентниот воздух (ЗКАВ) („Службен весник“ бр. 67/2004; 92/2007; 35/2010; 47/2011; 59/2012; 100/2012; 163/2013; 10/2015; 146/2015; 151/2021).

ЗЖС претставува рамковен закон што ги уредува правата и должностите на државата, општините, градот Скопје и општините во Градот Скопје, како и правата и должностите на правните и физичките лица при обезбедувањето услови за заштита и унапредување на животната средина, со цел остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина. Загадувањето на животната средина е дефинирано како емисија на загадувачки материји и супстанции, која е резултат на човековата активност во воздухот, водата или почвата, која може да биде штетна за квалитетот на животната средина, животот и здравјето на луѓето, или емисија на загадувачки материји и супстанции од која може да произлезе штета за имотот или која ги нарушува или влијае врз биолошката и пределската разновидност и врз другите начини на користење на животната средина. ЗЖС предвидува воспоставување и одржување единствен Катастар за животната средина, кој го вклучува и Катастарот на загадувачите на воздухот. Пристап до информации за животната средина, овозможувајќи им на заинтересираните да дојдат до релевантни информации поврзани со квалитетот на воздухот, е исто така предвиден. Во ЗЖС е предвидено локалните акциски планови за животна средина да содржат среднорочни и долгорочни мерки за заштита на животната средина и здравјето на луѓето од интерес и надлежност на локалните власти, а особено за заштита на воздухот од загадување и за подобрување на квалитетот на воздухот.

Со ЗКАВ, со кој се врши усогласување со ЕУ Директивата 2008/50/ЕЗ за квалитетот на амбиентниот воздух и за почист воздух за Европа, се уредуваат мерките за избегнување, спречување или намалување на штетните ефекти од загадувањето на амбиентниот воздух врз човековото здравје, како и за животната средина како целина преку утврдување гранични вредности за квалитет на амбиентниот воздух и прагови на алармирање, гранични вредности за емисии, формирање единствен систем за следење и контрола на квалитетот на амбиентниот воздух и следење на изворите на емисии, сеопфатен систем за управување со квалитетот на амбиентниот воздух и изворите на емисии, информативен систем, како и други мерки за заштита од одредени активности на правните и физичките лица што имаат директно или индиректно влијание врз квалитетот на воздухот. Како главни цели се предвидени, меѓу другото, избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз

човековото здравје, обезбедување соодветна информација за квалитетот на амбиентниот воздух, спречување и намалување на загадувањата што предизвикуваат промена на климата и одржување на квалитетот на амбиентниот воздух таму каде што е добар и подобрување во други случаи. Законот го дефинира „квалитетот на амбиентниот воздух“ како состојба на амбиентниот воздух прикажан преку степенот на загаденост, додека, пак, „загадувањето на воздухот“ како промена на квалитетот на амбиентниот воздух како резултат на човековите дејства со непосредно или посредно внесување загадувачки супстанции што може да бидат штетни врз човековото здравје и животната средина, или да предизвикаат штета по материјалниот имот и ги нарушуваат или влијаат врз природните убавини и другите легитимни начини на користење на животната средина. Според Законот, „гранична вредност“ е нивото утврдено врз основа на научни сознанија, со цел да се избегнат, да се спречат или да се намалат штетните ефекти врз здравјето на луѓето, односно животната средина како целина, а која треба да се постигне во даден период, и штом еднаш се постигне, повеќе да не се надминува, а „праг на алармирање“ е нивото на загадување откако почнува да постои ризик по човековото здравје, како резултат на кратко изложување, односно ниво од кое започнуваат да се преземаат непосредни мерки. Владата, по предлог на Министерството за животна средина (МЖС) и Министерството за здравство, ги пропишува граничните и целните вредности и критични нивоа на загадувачки супстанции и праговите на алармирање и информирање, роковите за постигнување на граничните и целните вредности за одделни загадувачки супстанции, маргините на толеранција за гранична вредност и целна вредност и долгорочните цели за одделни загадувачки супстанции.

За реализирање на целите за квалитетот на амбиентниот воздух поставени со ЗКАВ, предвидено е изработување на Национален план за заштита на амбиентниот воздух, План за подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух (План за квалитет на воздухот), Краткорочен акциски план за заштита на амбиентниот воздух и Национална програма за постепена редукција на количествата емисии на одредените загадувачки супстанции на ниво на државата.

Националниот план за заштита на амбиентниот воздух го донесува Владата за период од најмалку 5 години, а целите се детално регулирани во ЗКАВ. Предвидено е Планот за квалитетот на воздухот да се изготвува за зоните и агломерациите каде што нивоата на загадувачки супстанции во амбиентниот воздух ги надминуваат граничните или целните вредности, како и која и да било релевантна маргина на толеранција, со цел да се постигне соодветна гранична или целна вредност. МЖС има обврска еднаш годишно да објавува Листа на зони и агломерации каде што било констатирано надминување на граничните и целните вредности. Законот, во секој случај, предвидува обврска за сите општини на чии подрачја има повеќе од 35 000 жители, без оглед на тоа дали има надминувања, да изготват планови за квалитетот

на воздухот за подрачјето за кое се надлежни. Законот предвидува и можност за соработка меѓу општините и формирање координативни тела за изготвување на планот и мониторинг на неговото имплементирање. Општините имаат обврска да обезбедат учество на јавноста, како и објавување на планот во службен јавен медиум на општината, како и на веб-страницата на општината. Планот за квалитетот на воздухот се носи за период од пет години и може да се ревидира по потреба, по најмалку една година од неговото спроведување.

Законот предвидува дека во зоните и агломерациите каде што постои ризик нивоата на загадувачки супстанции да надминат еден или повеќе од праговите за алармирање се изготвуваат краткорочни акциски планови, во кои се утврдуваат мерки што треба да се преземаат краткорочно, особено со цел идентификација на причините за настанатите појави, за да се намали ризикот или времетраењето на надминувањата. МЖС секоја година објавува Листа на зони и агломерации кај кои врз основа на резултати од мониторинг е констатирано дека постои ризик од надминувања. Во општините што ќе се најдат на Листата на зони и агломерации, градоначалниците се должни веднаш и без одлагање, во рок не подолг од 3 месеци по нејзиното објавување, да изготват краткорочни акциски планови што се спроведуваат кога постои надминување на праговите за алармирање или праговите за информирање. Законот предвидува и можност општините, односно Градот Скопје во кои биле констатирани надминувања, а кои се наоѓаат во истата зона или агломерација, да може да изготват заеднички краткорочен акциски план.

Националната програма за постепена редукција на количествата емисии на одредените загадувачки супстанции се изготвува со цел прогресивно намалување на националните годишни емисии на одредени загадувачки супстанции, за определен период, одредувајќи ги мерките за редукција на горните граници на емисија и проекциите за редукција на количествата емисии на загадувачки супстанции на годишно ниво во определен период.

Законот предвидува и воспоставување државна мрежа за мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух на територијата на државата, со што ќе се овозможи постојан мониторинг на квалитетот на амбиентниот воздух, како дел од целокупниот мониторинг за животна средина. МЖС има обврска да објавува годишни извештаи за емисии, за квалитетот на амбиентниот воздух и периодични извештаи за имплементирање на обврските од оваа област.

Со Уредбата за гранични вредности за нивоа и видови загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели („Службен весник“ бр. 50/05, 4/13 и 183/17) се утврдени



граничната вредност, периодот за пресметување на просечната вредност, маргината на толеранција на граничната вредност и датумот до кој треба да се достигне граничната вредност за секоја загадувачка супстанција. Со Уредбата, меѓу другото, се дефинираат и суспендирани честички со големина до десет микрометри (ПМ 10) и суспендирани честички со големина до 2,5 микрометри (ПМ 2,5), чија концентрација значително влијае врз здравјето на човекот. Годишните гранични вредности за ПМ 2,5 е  $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , која требало да се постигне до 1 јануари 2020 година, а до 1 јануари 2025 година е предвидено да биде  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Со измените од 2017 година е воведен прагот за алармирање и прагот за информирање, кои се сметаат за надминати доколку среднодневната концентрација на ПМ 10 е над прагот ( $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) во текот на два последователни дена и е добиена прогноза за стабилна временска состојба во наредниот период и праговите се измерени на најмалку две станици за мониторинг во Градот Скопје, односно на 50 % од бројот на поставените станици во населеното место, доколку во населеното место е поставена повеќе од една станица за мониторинг.

### 3. ПОСВЕТЕНА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ИЛИ НЕОСТВАРЕНИ ОБВРСКИ

Во Северна Македонија од 2018 година нема Национален план за заштита на амбиентниот воздух, односно последниот е донесен во 2013 година со важност до 2018 година (Гоџо и Јовановски 2023). Во 2019 година е донесена Програма за намалување на аерозагадувањето, чија имплементација беше предвидена во 2019-2020 година (Влада на РСМ, 2019). Од друга страна, поголемиот дел од општините немаат планови за квалитетот на воздухот, и покрај законската обврска за изработка, усвојување и имплементација на таков плански документ. Од вкупно 22 општини што имаат законска обврска за изготвување План за квалитетот на воздухот, во 2023 година само 4 имале важечки планови, а општините на територијата на Град Скопје биле опфатени со Планот за квалитетот на воздухот на градот Скопје, кој во тој период бил во подготовка, поради што постојните планови на тие општини биле со истечен рок на важење (Гоџо и Јовановски 2023). Дополнително, многу мал број општини имаат лице што е овластено да ја следи состојбата со квалитетот на воздухот во општината. Најголем дел од лицата што го имаат ова овластување се носители на овластувања за следење на сите сегменти на животната средина, а некаде дури и овластувања за урбанизам.

Во Извештајот на ЕУ за Северна Македонија за 2023 година е нотирано дека аерозагадувањето продолжува да претставува сериозен проблем во големите градови, како и дека е забележан ограничен напредок во мониторирањето на аерозагадувањето, меѓутоа и дека не се направени никакви легислативни промени.

Имплементација на конкретни мерки за намалување на аерозагадувањето на локално и на државно ниво е една од мерките што ЕУ очекува да ги преземе државата во претстојната година (European Commission, 2023).

Во Извештајот во сенка се нотира дека во поглавјето за квалитетот на воздухот речиси и да не се забележува напредок, особено во транспонирање на потребните директиви (Стојановски et al. 2024). Постои напредок во имплементацијата на законодавството и изготвувањето на плановите за квалитет на амбиентниот воздух, меѓутоа, како што е нотирано и погоре, човековите капацитети се слаби и недоволни. Дополнително, спроведувањето на законодавството во најголема мера зависи од проекти на ЕУ. Според Извештајот, општините што имаат важечки план доставиле извештај, меѓутоа реализацијата е делумна, најчесто поврзана со мерки за субвенции, промотивни активности, активности за садење дрвја и организација на ден без автомобили. Неопходно е да се работи на постојано одржување на мрежата за мониторинг за квалитет на амбиентниот воздух, бидејќи податоците се неопходни за следење на состојбата. За таа цел била набавена нова опрема, која се очекува да овозможи непречен проток на информации за квалитетот на амбиентниот воздух. Нотирано е и дека недостига акредитација на методите за калибрација на инструментите, како и дека акредитацијата на калибрационата лабораторија за мерење на квалитетот на воздухот сè уште не е направена (Стојановски et al. 2024).

## Заклучок и препораки

И покрај тоа што компаративните анализи, како што е посочено погоре, укажуваат на благ пад на аерозагадувањето, податоците се далеку од препорачаните вредности, особено на ПМ 10 и ПМ 2,5 честичките. Состојбата со квалитетот на воздухот што е прикажана во повеќе истражувања е загрижувачка, особено имајќи го предвид ефектот што изложеноста на таков воздух го има врз здравјето на граѓаните. Од друга страна, неактивноста на надлежните институции е исто така загрижувачка. Евидентно од наведеното е тоа што надлежните државни институции не ги исполнуваат законски предвидените обврски, пред сè, изготвување релевантни планови за квалитетот на воздухот, а потоа и нивна соодветна и сериозна примена. Од 2018 година не е донесен Национален план за заштита на амбиентниот воздух од страна на Владата, а само четири од 22 општини во 2023 година имале важечки Планови за квалитетот на воздухот, иако имаат законска обврска за тоа. Мерките што се преземаат, односно мерки за субвенции, промотивни активности, активности за садење дрвја и организација на ден без автомобили, се благи и не придонесуваат значително за подобрувањето на состојбата со квалитетот на воздухот. Потребно е надлежните институции, пред сè, континуирано да ги исполнуваат законските обврски и да се предвидат и да се преземат суштински мерки што ќе имаат конкретен ефект врз подобрувањето на квалитетот на воздухот, особено имајќи ги предвид секторите што се главни загадувачи. Имено, производството на енергија и домаќинствата претставуваат најголеми емитери на ПМ 10 и ПМ 2,5, поради што потребно е обезбедување производство на енергија на начин што помалку би влијаел врз квалитетот на воздухот, на пример, преку задолжување на најголемите загадувачи за поставување соодветни филтри и реструктурирање на енергетскиот сектор со цел користење обновливи извори на енергија. Од друга страна, имајќи предвид дека голем дел од домаќинствата се загреваат со дрва и јаглен, што значително придонесува за аерозагадувањето, потребно е обезбедување мрежа на централно греење во сите поголеми градови со цел намалување на емисиите на загадувачки супстанции од затоплување во домаќинствата. Дополнително, стимулирањето мерки за немоторизиран транспорт во урбаните средини, зголемувањето на бројот на велосипедски патеки, како и обезбедувањето квалитетен јавен транспорт значително би го намалиле загадувањето, чиј извор е транспортот. Квалитетот на воздухот е проблем што го засега секој граѓанин и влијае врз здравјето и квалитетот на животот на секого, а загадувањето претставува горлив проблем за кој е потребен сериозен и посветен пристап од страна на надлежните институции.

## Користена литература

- European Commission, North Macedonia Report, 2023.
- Health Effects Institute, Trends in Air Quality and Health in Southeast Europe: A State of Global Air Special Report, 2022, достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/resources/report/trends-air-quality-and-health-southeast-europe>
- Health Effects Institute. 2020. State of Global Air 2020. Data source: Global Burden of Disease Study 2019. IHME, 2020 достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/data/#/health/bar>.
- Health Effects Institute. 2020. State of Global Air 2020. Data source: Global Burden of Disease Study 2019. IHME, 2020 достапно на: <https://www.stateofglobalair.org/data/#/health/plot?country=MKD&pollutant=pm25&measure=death&deathMetric=number&geography=country&region=country&subregions=&outcome=burden&regionToggle=0&globals=false&hideCountry=false>.
- IQAir, 2023, World Air Quality Report.
- IQAir, 2023, World's most polluted cities, достапно на: <https://www.iqair.com/world-most-polluted-cities?continent=59af92ac3e70001c1bd78e52&country=&state=&sort=-rank&page=1&perPage=50&cities=>.
- IQAir, 2023, World's most polluted countries and regions 2018-2023, достапно на: <https://www.iqair.com/world-most-polluted-countries>.
- The Guardian, 2023, This article is more than 8 months old Revealed: almost everyone in Europe is breathing toxic air, достапно на: <https://www.theguardian.com/environment/2023/sep/20/revealed-almost-everyone-in-europe-breathing-toxic-air>.
- Влада на Република Северна Македонија, 2019, Програма за намалување на аерозагадувањето чија имплементација беше предвидена во 2019-2020 година.
- Гоцо и Јовановски, 2023, Анализа „Чист воздух – основно човеково право или неостварливи обврски за општините во Северна Македонија“, Фондација Конрад Аденауер во Северна Македонија и Центар за правни истражувања и анализи ЦПИА, достапно на: <https://www.kas.de/mk/web/nordmazedonien/einzeltitel/-/content/clean-air-basic-human-right-or-unattainable-obligations-for-municipalities-in-north-macedonia>.
- Закон за животната средина, „Службен весник“ бр. 53/2005; 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018; 176/2021; 216/2021; 89/2022; 99/2022; 171/2022.
- Закон за квалитетот на амбиентниот воздух, „Службен весник“ бр. 67/2004; 92/2007; 35/2010; 47/2011; 59/2012; 100/2012; 163/2013; 10/2015; 146/2015; 151/2021.
- Стојановски, Станојевска-Пецуровска, Младеновска, Каракашова-Сачкарска, Поп Ристова, Брајаноска, Велевски, Узунова, Старова и Николовска, 2024, Извештај во сенка за Поглавје 27 2023 година, Македонско здружение на млади правници.
- Уредба за гранични вредности за нивоа и видови загадувачки супстанции во амбиентниот воздух и прагови на алармирање, рокови за постигнување на граничните вредности, маргини на толеранција за гранична вредност, целни вредности и долгорочни цели, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 50/05; 4/13; 183/17.

# УЛОГАТА НА ПРАВОТО ВО ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ И НОСЕЊЕТО ОДЛУКИ ПОВРЗАНИ СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје  
Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје  
Ања Ѓорѓиевска



# Резиме

Разбирањето и примената на одржливиот развој се клучни фактори во обезбедувањето услови за живот на човекот и заштита и зачувување на природата за генерациите што следуваат по нас.

Во оваа теза е разработен концептот на одржливиот развој, што всушност подразбира тој, како овој концепт е инкорпориран во македонското законодавство и како се пристапува кон него во практиката.

Заклучокот е дека терминот одржлив развој се среќава во клучните прописи за заштита на животната средина и природата, но може да се каже само како термин и проформа. Реалноста е дека тој воопшто не се применува и дека приматот се става на приватниот интерес во однос на јавниот.

Во овој труд, ваквиот заклучок е илустриран преку малите хидроцентрали, кои навидум дејствуваат како добар извор на енергија, но за сметка на природата и животната средина.

Во Р. С. Македонија е потребно институциите навистина да ги разберат значењето и важноста на овој концепт и да се пристапи кон обезбедување цврсто законодавство и негова вистинска примена за да се зачуваат природата и животната средина и за идните генерации.

**Клучни зборови:** одржлив развој, баланс, законодавство, мали хидроцентрали, практика.

# Вовед

„Одржливиот развој е глобално прифатена филозофија на развојот и напредокот и ги сублимира духовните идеали на целото човештво во единствена логична целина“ (Матлиевска 2011, стр. 11).

Со развојот на општеството и сè поголемите апетити на човекот, со што се создава и сè поголем притисок врз природата и животната средина, најголем и очигледен проблем е капацитетот на природата во однос на човековите претенции. Германскиот научник Рајнхард Демол рекол:

*Најзначајно е човекот да увиди дека неговите сфаќања мора да се променат: при планирањето, да не е на прв план желбата за власт и поседување, туку почитување на законите својствени на природата, ослушнување за да се сфати како да се придонесе за нејзина хармонија, наместо да се разурнува. Со еден збор: единственото нешто што може да нè спаси е луѓето да бидат полни стравопочит кон божествената природа.* (Матлиевска 2011, стр. 11).

Поради оваа причина, а со цел да се зачува природата и за идните генерации, се пристапува кон концептот на одржлив развој.

Целта на овој труд е обезбедување вистинско разбирање на концептот на одржлив развој и нагласување на клучните проблеми во националното законодавство во поглед на неговото суштинско инкорпорирање.

Во првиот дел од трудот, акцентот е ставен на дефинирање и разбирање на функционирањето на концептот на одржлив развој. Иако постојат повеќе дефиниции што поаѓаат од различен пристап, сепак сите тие водат кон еден ист клучен фактор – баланс помеѓу еколошкиот, економскиот и социјалниот аспект на секојдневието на човекот. Понатаму, во трудот се дава осврт на начинот на кој овој концепт е инкорпориран во националното законодавство, поаѓајќи од највисокиот правен акт – Уставот, па кон неколку клучни закони, како што се: Законот за животната средина; Законот за заштита на природата и Законот за водите. Во третиот дел од трудот се истакнува примената на одржливиот развој во реалноста и пристапот на државата кон економските придобивки наспроти зачувувањето и заштитата на животната средина и природата.

Во овој труд се понудени и неколку препораки за институциите со цел да се обезбеди вистинска хармонија помеѓу потребите на човекот и зачувувањето на природата и животната средина, односно на кој начин вистински да се обезбеди одржлив развој во Република Северна Македонија.

Методолошката рамка на трудот се базира врз правна, социолошка и дескриптивна анализа, а како извори на податоци се користат извештаи на меѓународни институции, академски трудови, медиумски извори, стратегии на релевантни домашни институции, анализи од меѓународни и граѓански организации.



# 1. ДЕФИНИРАЊЕ НА КОНЦЕПТОТ НА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ

Постојат повеќе дефиниции на концептот на одржлив развој и иако ниту една од нив не се смета за општоприфатена дефиниција, сепак суштината или сржта на сите овие дефиниции е идентична и води до ист заклучок.

Согласно Извештајот „Нашата заедничка иднина“<sup>11</sup> на Светската комисија за животна средина и развој (позната како Брутландова комисија) од 1987 година, поставена е првата дефиниција за одржлив развој и тој е дефиниран како: **Развој што ги задоволува потребите на сегашните генерации, без да ја загрози можноста на идните генерации да ги задоволат своите потреби.** Дефиницијата понатаму вели: Во суштина, одржливиот развој е процес на промени во кој користењето ресурси, насочувањето на инвестиции, ориентацијата на техничкиот развој и институционалните промени се во хармонија и ги зголемуваат како сегашните, така и идните потенцијали, со цел да се задоволат човековите потреби и аспирации (Национална стратегија за одржлив развој во Р. М. 2009-2030, 2010).

Според предложеното толкување и разбирање на овој концепт, одржливиот развој е процес во кој три димензии се заемно поврзани и зависни едни од други: животна средина, економија и општество (социјален аспект). Она што е суштината на овој концепт е воспоставувањето баланс, односно рамнотежа помеѓу овие три сегменти од нашето секојдневие.



**Слика 1** Трите столба на одржливиот развој.  
(Извор: Прирачник за одржлив развој, Здружение на граѓани „Еко Логик“, 2023)

Се среќава и дефиницијата што одржливиот развој го дефинира како тренд на намалување на денешната потрошувачка на енергија, ресурси и отпад со цел опстанок на природните системи од кои ќе зависат идните генерации, за да може тие системи и нив да ги снабдуваат со ресурси и да го апсорбираат отпадот (Матлиевска 2011, стр. 2).

Одржливиот развој на човештвото му нуди квалитетен развој, развој во кој се избалансирани човековите со природните вредности, развој што е модел за праведен и напреден свет (Матлиевска 2011, стр. 16).

Во Прирачникот за одржлив развој (Еколошко здружение на граѓани „Еко Логик“, 2023), во однос на воспоставувањето рамнотежа и одржливоста на животната средина се наведува:

*Тоа е оној што се обидува да го направи економскиот развој компатибилен со зачувување на биодиверзитетот, екосистемите и природните ресурси. Нашите активности генерираат негативни влијанија што ги деградираат екосистемите и ги уништуваат живеалиштата на илјадници видови, предизвикувајќи осиромашување на биодиверзитетот. Затоа, одржливоста на животната средина се обидува да најде рамнотежа помеѓу економскиот развој на една земја преку економски активности што ги минимизираат влијанијата врз животната средина и го враќаат веќе деградираното. (Здружение на граѓани „Еко Логик“, 2023, стр. 46).*

Затоа и клучното прашање што се поставува е на кој начин и дали државите успеваат да воспостават баланс помеѓу овие димензии/столбови на одржливиот развој?

*Суштината на концептот на одржливиот развој (како крајна цел) е интеракција на развојот и животната средина, меѓусебна условеност, како и комплементарност на развојните политики и политиките за заштита на животната средина што ги почитуваат законитостите на еколошките системи. (Матлиевска 2011, стр. 14).*

## 2. КАКО КОНЦЕПТОТ НА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ Е РЕГУЛИРАН ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Еколошкото право го опфаќа националното законодавство, како и меѓународната правна регулатива, односно меѓународните конвенции и други правни договори и документи, како и законодавството на ЕУ.

Тоа, всушност, претставува збир на закони, регулативи и договори со кои се регулира односот на човекот со животната средина.

Основната појдовна точка што ги дава насоките и воспоставува одредена рамка во секоја современа држава е Уставот. Па така, и нашиот Устав во членот 8 став (1) точка 10, како една од темелните вредности на уставниот поредок на Р. С. Македонија ги истакнува уредувањето и хуманизацијата на просторот и заштитата и унапредувањето на животната средина и природата. Ова е јасен показател за важноста на животната средина и природата и нејзиното постојано одржување како за сегашните, така и за идните генерации.

Правото на здрава животна средина е едно од основните човекови права утврдени во членот 43 став (1) од Уставот на Р. С. Македонија. Истовремено, истиот овој член предвидува дека унапредувањето и заштитата на животната средина и природата е обврска на секој поединец (член 43 став 2), а државата е онаа што треба да обезбеди услови за остварување на правото на здрава животна средина (член 43 став 3). Обврската на државата во однос на животната средина е директно поврзана со балансиран развој или т.н. одржлив развој. На ова јасно укажува членот 55 став (4) од Уставот, каде што се наведува: **Слободата на пазарот и претприемништвото можат да се ограничат со закон единствено заради одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето.**

Потребата од пристапување кон животната средина и природата со голема претпазливост е очигледна и јасна преку членот 56 од Уставот, кој предвидува: **Сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита.**

Еколошкото право во Р. Северна Македонија го сочинуваат голем број закони и подзаконски акти, но во овој труд, во однос на регулирањето на одржливиот развој, ќе се осврнеме на неколку клучни (појдовни) закони во однос на заштитата на животната средина и природата.

## 2.1. Пристап на Законот за животната средина кон концептот на одржлив развој

Токму една од целите на овој Закон што е предвидена во точка 4 од членот 4 е рационалното и одржливо користење на природните богатства.

Управувањето со природните богатства се активности и работи што ги вршат правните и/или физичките лица согласно овој и друг закон, со цел зачувување и одржливо користење на природните богатства (член 5 точка 6).

Во членот 8 од овој Закон е воспоставено и разработено Начелото на одржлив развој, при што се наведува следново: „Заради задоволување на потребите за здрава животна средина, како и социјалните и економските потреби на сегашните генерации, без притоа да се загрозат правата на идните генерации да ги задоволат сопствените потреби, при преземањето на секоја активност или вршење на која било дејност задолжително треба да се води сметка за рационалното и одржливото користење на природните богатства.“

Процената на влијанието врз животната средина од разни проекти и/или планови и стратегии, постапки предвидени во Законот за животната средина ги препознаваме како едни од механизмите за постигнување одржлив развој.

## 2.2. Пристап на Законот за заштита на природата кон концептот на одржлив развој

Членот 3 став (1) од овој Закон предвидува: „Заштитата на биолошката разновидност се остварува преку воспоставување и спроведување систем на мерки и активности за заштита на дивите видови, вклучувајќи го нивниот генетски материјал, живеалиштата и екосистемите, со цел да се обезбеди одржливото користење на компонентите на биолошката разновидност и одржување на природната рамнотежа.“

Како во случајот со Законот за животната средина, и Законот за заштита на природата, како една од целите што се определени во членот 4 го наведува обезбедувањето одржливо користење на природното богатство во интерес на сегашниот и идниот развој, без значително оштетување на деловите на природата и со колку што е можно помали нарушувања на природната рамнотежа.

Заштитата на природата се остварува особено со создавање услови и преземање мерки за заштита на природата со цел зачувување и рационално управување со одредени компоненти на биолошката и пределската разновидност, како и одржливо и рационално користење на природното богатство.

Покрај останатите начела, овој Закон во членот 7 го опфаќа и го прецизира Начелото на одржлив развој: **Заради задоволување на потребите за заштита на природата, како и социјалните и економските потреби на сегашните генерации, без притоа да се загрозат правата на идните генерации да ги задоволат сопствените потреби, необновливите природни богатства мора да се користат рационално, додека обновливите одржливо.**

### 2.3. Пристап на Законот за водите кон концептот на одржлив развој

Во членот 2а се предвидува дека целите на овој закон се да се обезбеди:

- Достапност до доволно количество квалитетна вода во согласност со начелата за одржливо управување со водите за пиење и за производство на храна, за потребите на земјоделството, индустријата, хидроенергетските потреби, за потребите на парковите и други јавни површини, туризмот, пловидбата и за други потреби;
- Заштита, зачувување и постојано подобрување на расположливите водни ресурси, подобрување на состојбата на крајбрежното земјиште, водните екосистеми и на екосистемите зависни од водата, заштитата и унапредувањето на водната средина преку рационално и одржливо користење на водите, како и прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни материи и супстанции во водите.

Управувањето со водите го претставуваат мерки и активности за постигнување на целите на Законот, односно за рационално и одржливо користење на водите, одржлив развој на водните ресурси, заштита на водите и заштита од штетното дејство на водите (член 4 точка 51).

Во членот 5 од овој Закон се воспоставени начелата на одржливото управување со водите:

- Еколошко-социјален и економски концепт водите се дел од природните процеси и треба да се заштитиуваат како живеалишта на флората и на фауната. Со управувањето со водите се обезбедува остварувањето на јавниот интерес, утврден со овој и со друг закон на начин со кој ќе се обезбеди одржливо управување со водите;
- Начело на претпазливост;
- Начело на превенција;
- Начело на минимизирање на употребата на ресурсите при вршење активности што би можеле да имаат влијание врз водите и животот и здравјето на луѓето,

секој е должен да се однесува внимателно и рационално да ги користи водите, да го спречи загадувањето на водите и да избегнува други негативни ефекти и ризици за животот и здравјето на луѓето и за животната средина;

- ✔ Начело на интегрираност;
- ✔ Начело „загадувачот плаќа“;
- ✔ Начело „надоместок на трошоци“;
- ✔ Начело на спречување на загадувањето на местото на настанување на загадувањето;
- ✔ Начело на временска перспектива;
- ✔ Начело на учество на јавноста и пристап до информации;
- ✔ Начело на учество на заинтересираните страни;
- ✔ Начело на универзалност на водостопанските услуги.

### 3. ПРИСТАПОТ КОН ОДРЖЛИВИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПРАКТИКАТА

Најсоодветен пример за пристапот кон одржливиот развој во нашата земја може да увидиме преку трендот на малите хидроцентрали.

*Малите хидроцентрали како обновлив извор на енергија се погодни за човекот, со оглед на фактот што тие создаваат најмало загадување за него, но не може истото да се каже и за природата. Водата е достапна преку целата година, што е навистина погодно. Но, важна разлика меѓу малите хидроцентрали и останатите капацитети за производство на струја од обновливи извори на енергија е што, според сите досегашни истражувања, малите хидроцентрали во многу случаи предизвикуваат уништување на реките и на живиот свет. (Малите хидроцентрали создаваат најмало загадување за човекот, но не и за природата, ДОМА, 2023).*

Постојат неколку причини зошто тие не се поволни за природата:

- 1. Се поставуваат препреки на реките, што го оневозможува нивниот природен тек;**
- 2. Се губат значителни и ретки, загрозени и ендемични видови;**
- 3. Предизвикуваат сушење на реките;**
- 4. Доведуваат до загуба на шумите (поради изградба на пристапни патишта);**
- 5. Предизвикуваат ерозија.**

Во последните неколку години, малите хидроцентрали станаа примамливи за голем број инвеститори поради повластените тарифи, мерка што се применува од 2010 година. Во Република Северна Македонија се изградени повеќе од 100-тина мали хидроцентрали, а планирани се уште најмалку 20-ина.

За жал, заштитените подрачја и подрачјата предложени за заштита, како и оние што треба да се заштитат не се изземени од овој тренд. За да биде апсурдноста уште поголема, нивната изградба се овозможува со изработка на елаборат за заштита на животната средина, наместо со студија за оцена на влијанието врз животната средина, а тоа е процес што е далеку подетален и кој ја вклучува јавноста.

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, како подзаконски акт, дефинира дека за хидроелектричните централи до 10 MW моќност задолжително се изработува елаборат за заштита на животната средина, кој го одобрува Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) – Управа за животна средина.

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 генерално ги определува проектите за кои се утврдува потребата за спроведување оцена на влијанието врз животната средина, меѓу кои се вброени и хидроелектричните централи, без прецизирање на нивото на моќност на хидроцентралата, што ќе значи дека се однесува на сите хидроцентрали, вклучително и на оние со моќност до 10 MW. Овој подзаконски акт предвидува дека за сите проекти предвидени во Прилог I од него задолжително се спроведува оцена на влијанието врз животната средина, додека, пак, за проектите од Прилог II од Уредбата, каде што се предвидени и хидроелектричните централи, Министерството за животна средина и просторно планирање ја утврдува потребата од спроведување на оцената на влијанието врз животната средина според определени критериуми.



Уредбата ги утврдува и критериумите според кои треба да се цени дали за конкретниот проект треба да се спроведе постапката за оцена на влијанието врз животната средина, а тоа се:

- **Карактеристиките на проектот** (големината на проектот; техничко-технолошкиот концепт на проектот; кумулативното влијание на проектот со другите проекти што се спроведени или се спроведуваат, како и со проектите планирани за спроведување; користењето природни богатства; создавањето отпад и отпадни води; загадувањето и непријатности; ризикот од хаварији и несреќи; друг вид деградација на животната средина);
- **Локацијата на проектот со окружувањето** (предвид се зема чувствителноста на животната средина во географските подрачја за кои постои веројатност дека ќе бидат засегнати со проектот; се води сметка за: постојна и планирана намена на земјиштето, изобилство, квалитет и регенеративен капацитет на природните ресурси во подрачјето и/или апсорпцискиот капацитет на животната средина. При определувањето на апсорпцискиот капацитет на животната средина, Министерството за животна средина и просторно планирање е должно да води сметка за чувствителноста на животната средина, особено доколку локацијата на проектот се наоѓа во или е во близина на: водни живеалишта, крајбрежни зони на екосистеми, подрачја со зачувани природни екосистеми и со значаен биодиверзитет и геодиверзитет, природни резервати и паркови, подрачја под посебна заштита, подрачјата во кои значително се исполнети или се надминати стандардите за квалитет на животната средина, густо населени подрачја и/или предели и локалитети од историска, културна и археолошка важност);
- **Можните значителни влијанија на проектот врз животната средина** (опсегот на влијанието – големината на засегнатото географско подрачје и на засегнатото население; влијанието во прекуграничен контекст; обемот и комплексноста на влијанието; веројатноста од влијание и/или времетраењето, зачестеноста и реверзибилноста на влијанието).

Злоупотребувајќи ја Уредбата за дејностите и активностите за кои задолжително се изработува елаборат, а целосно игнорирајќи ја 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, Министерството за животна средина и просторно планирање, само врз основа на изготвени Елаборати за кои не постои никаква обврска за нивно јавно објавување, ниту, пак, спроведување консултации со јавноста, има издадено Решенија за нивно одобрување, со што дозволува изградба на голем број мали хидроцентрали во заштитени подрачја и подрачја предложени за заштита, како на пр. Националниот

парк Маврово; Националниот парк Шар Планина и др., не водејќи грижа за состојбата и влијанието што овие проекти би го предизвикале врз така сензитивните подрачја врз животната средина и природата.

Примерот со малите хидроцентрали е само еден од многуте во областа на животната средина, кои покажуваат дека нивото на свесност на државните институции во однос на воспоставувањето баланс помеѓу економските апетити и заштитата на животната средина е на исклучително ниско ниво.

## Заклучок и препораки

Целта на оваа стручна статија е да ја нагласи важноста на одржливиот развој, односно релацијата економија – екологија – општество, и воспоставувањето баланс помеѓу нив.

Од анализата се заклучува дека домашните институции се далеку од воспоставување ваков баланс, иако на хартија државата се залага за зачувување на животната средина и природата и концептот на одржлив развој. Правната регулатива во Република Северна Македонија е оскудна во однос на имплементација на одржливиот развој. Во повеќето закони, овој концепт е инкорпориран, но може да се констатира дека се појавува само како термин, бидејќи во реалноста не постојат ниту практики, ниту начини/водичи како треба тој да се воспостави. До овој заклучок се доаѓа само од анализа на состојбата со малите хидроцентрали, како обновлив извор на енергија.

За жал, свеста за одржливиот развој кај домашните институции може да се каже дека е на лимитирано, основно ниво, далеку од она што е неопходно за вистински да се обезбеди усогласување на природата со човековите потреби.

Како би се постигнал напредок во воспоставувањето на одржливиот развој во Р. С. Македонија, односно за подобрување на моменталната состојба произлегува потребата од насочување кон:

- **Спроведување обуки на вработените во клучните институции на тема одржлив развој, во континуитет;**
- **Подигнување на јавната свест за значењето на природата и човековата зависност од неа, со посебен акцент на потребата од воспоставување баланс, како и темата одржлив развој да биде застапена за изучување уште во основните, а и во средните училишта;**
- **Промена на законската регулатива со цел обезбедување мерки за воспоставување одржлив развој;**
- **Поголема вклученост на јавноста при носењето одлуки поврзани со животната средина и природата;**
- **Искористување на моќта на медиумите за запознавање со проблемите со кои се соочуваме и/или би се соочиле без воспоставување на неопходниот одржлив развој, лобирање и иницирање промени.**

## Користена литература

- Здружение на граѓани „Еко Логик“ (2023), Прирачник за одржлив развој <https://ecologic.mk/odrzliv-razvoj/>.
- М. Матлиевска (2011), ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ НОВА ГЛОБАЛНА ПАРАДИГМА <https://eprints.ugd.edu.mk/4616/1/Odrzliviot%20razvoj-nova%20globalna%20paradigma%2C%20monografija%2C%20Matlievska%2C%202011.pdf>.
- Министерство за животна средина и просторно планирање (2010), Национална стратегија за одржлив развој на Р. С. М.
- <https://moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Nacionalna-Strategija-za-Odrzliv-Razvoj-vo-RM-NSSD-Del-1.pdf>.
- Светска комисија за животна средина и развој (позната како Брутландова комисија) (1987), Извештај „Нашата заедничка иднина“ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

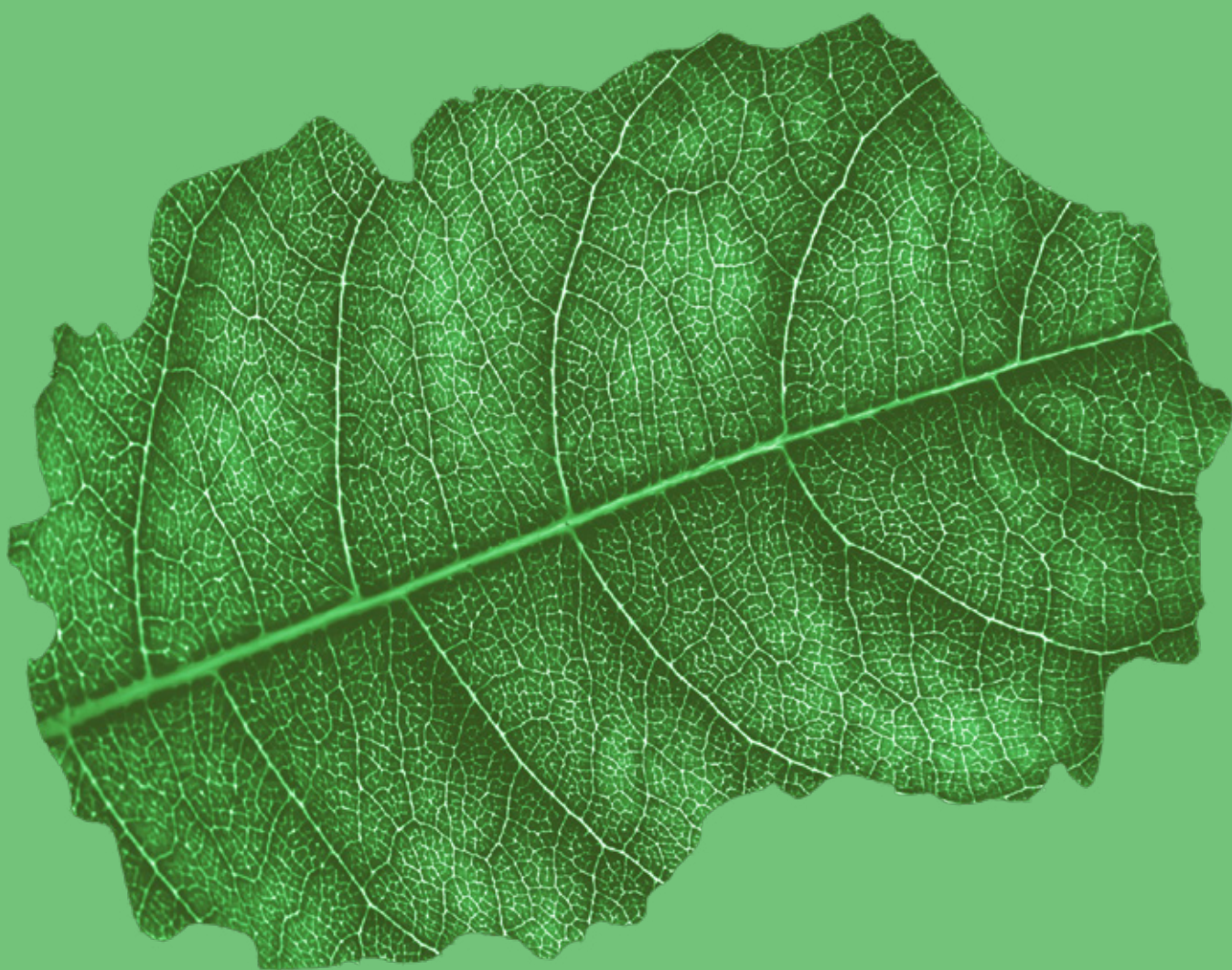
## Домашно законодавство

- Закон за животната средина, „Службен весник на Р. М.“ бр. 53/2005, 81/2005; 79/2006; 101/2006; 109/2006; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 161/2009; 1/2010; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016; 28/2018; 65/2018; 99/2018; 176/2021; 216/2021; 89/2022; 99/2022; 171/2022).
- Закон за заштита на природата, „Службен весник на Р. М.“ бр. 67/2004; 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012; 13/2013; 163/2013; 27/2014; 41/2014; 146/2015; 39/2016; 63/2016; 113/2018; 151/2021.
- Закон за водите, „Службен весник на Р. М.“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015, 52/2016, 151/2021, 99/2022.
- Устав на Република Северна Македонија.
- 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, „Службен весник на Р. М.“ бр. 80/2009, 36/2012, 233/2022.
- 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, „Службен весник на Р. М.“ бр. 74/2005, 109/2009, 164/2012, 202/2016, 175/2022.

## Користени Веб-Страници

- ДОМА (2023), Малите хидроцентрали создаваат најмало загадување за човекот, но не и за природата; достапно на: <https://doma.edu.mk/odrzliv-razvoj/mali-hidrocentrali-zagaduvanje-priroda/>.

# КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ КАКО ГЛОБАЛЕН ПРОБЛЕМ ВО XXI ВЕК СО ПОСЕБЕН ОСВРТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола  
Правен факултет – Кичево  
Сара П. Срезовска

# Резиме

Во овој труд ќе бидат дадени детален осврт и нормативна анализа на меѓународните и националните извори што ја уредуваат материјата за климатските промени, емисиите на стакленички гасови, како и примери од судската практика на Европскиот суд за човекови права што го уредуваат проблемот со климатските промени, а кој последниве години е сè повеќе имплементиран меѓу општата јавност. проблемот со климатските промени е глобален проблем што не смее да се занемари. Целта на овој труд е најпрво да се даде една сеопфатна анализа, со поимно дефинирање на климатските промени, што се тие и како настануваат, а потоа да се пронајде и решение како би можеле да го намалиме ефектот од климатските промени.

Република Северна Македонија има усвоено и ратификувано повеќе меѓународни договори и конвенции со кои се уредуваат прашањата поврзани со климатските промени, а во домашното законодавство како најзначаен се издвојува Законот за животната средина, каде што во посебна глава се транспонираат одредбите што се однесуваат на климатските промени.

Меѓутоа, она што е најважно е колку ваквите конвенции и закони се почитуваат, колкава е нивната примена и дали е потребна поголема хармонизација на домашното со европското законодавство, а истовремено и дали таквата законска рамка наоѓа примена во Република Северна Македонија. Неспорно е дека климатските промени се предизвикани од човечки фактор, но заедничка цел е да се зголеми нивото на колективна свест и преку преземање соодветни активности да се влијае врз намалувањето на штетните ефекти, врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

**Клучни зборови:** Рамковна конвенција на ОН за климатски промени, климатски промени, ефект на стаклена градина, Закон за животната средина.



# Вовед

*Климатски промени се промени што се предизвикани директно или индиректно од човекова активност, која го менува составот на глобалната атмосфера, што е дополнителна промена на природната климатска варијабилност што е забележана во споредливи временски периоди.* (Рамковна конвенција на ОН за климатските промени (UNFCCC), 1992).

Површината на Земјата апсорбира поголем дел од сончевата енергија и се загрева, а потоа Земјата оваа енергија ја ослободува како инфрацрвени зраци, кои со помош на одредени природни гасови, остануваат заробени во атмосферата и ја зголемуваат атмосферската температура. Овој феномен е познат како природен ефект на стаклена градина, а гасовите што го овозможуваат како стакленички гасови. Благодарейќи на ова, на Земјата е можен живот, бидејќи така се одржува топлината, која овозможува нормално одвивање на физиолошките функции на живите организми.

Како резултат на индустријализацијата, емисијата на стакленички гасови постојано се зголемува и ефектот на стаклена градина, наместо благослов, претставува закана. Истражувањата на научниците покажуваат тесна поврзаност помеѓу емисијата на стакленичките гасови и климатските промени на Земјата. Меѓувладиното тело за климатски промени при Обединетите нации, во јануари 2001 година официјално изјави дека главен фактор за климатските промени е човековото влијание.

Поради многубројните научни докази за глобалните климатски промени и последиците од нив, во 1992 година во Рио де Жанеиро е усвоена Рамковната конвенција за климатски промени (UNFCCC), а во 1997 година е потпишан Протоколот од Кјото, кој претставува важен чекор во ограничувањето на емисиите на стакленичките гасови, при што согласно овој Протокол, за првпат се предвидени правни обврски за земјите потписнички. Преземањето на обврските било поделено во два периоди од 2008 до 2012 година и од 2012 до 2020 година. Завршувањето на вториот период за обврски резултирал со потпишување на Парискиот договор во 2015 година, според кој секоја земја потписник треба да се залага за намалување на емисиите колку што е можно поскоро. За разлика од Протоколот од Кјото, Парискиот договор не прави разлика помеѓу развиените земји и земјите во развој, туку секоја земја треба да доставува планови за намалување на емисиите. Република Северна Македонија ги има ратификувано двата договори и нејзината цел е да се приклучи кон светските напори за борба против климатските промени.

Климатските промени очигледно земаат сè поголеми размери и претставуваат глобален проблем во XXI век. Од ваквите промени погодена е и Република Северна Македонија, каде што според експертските анализи, климатските промени ќе имаат штетно влијание врз речиси сите домени во државата, а неминовно и врз здравјето на луѓето. Поради сето ова, неопходно е преземање краткорочни и долгорочни мерки, кои ќе придонесат за решавање на прашањата поврзани со климатските промени.



Во овој труд најпрво ќе биде дадено поимно дефинирање на климатските промени, а потоа ќе биде дадена и нормативната рамка на меѓународни и национални извори што ја регулираат оваа материја. Во посебен дел ќе бидат опфатени емисиите на стакленички гасови, а тие ќе бидат поткрепени со примери од судската практика на Европскиот суд за човекови права.

Методите што ќе се користат за обработка се следниве: метод на опсервација (набљудување), метод на нормативна анализа, компаративен метод и метод на анализа на случај. Подолу ќе бидат дадени дефинициите за овие методи, односно што значат тие и каков одговор на прашањата даваат.

- а)** *Метод на опсервација (набљудување)* – со овој метод се набљудува состојбата со климатските промени и нивното влијание врз животната средина и врз здравјето на луѓето;
- б)** *Метод на нормативна анализа* – со овој метод се анализираат досегашните истражувања, изнесени извештаи и статистички податоци што се однесуваат на застапеноста и стапката на климатски промени;
- в)** *Метод на компарација* – со овој метод може да се направи споредба помеѓу домашното законодавство од областа на еколошкото право и меѓународната практика содржана најмногу во Рамковната конвенција на ОН за климатските промени и Протоколот од Кјото;
- г)** *Анализа на случај* – со оваа анализа се извлечени заклучоци од одредени реални случаи каде што јасно произлегува ефектот од климатските промени.

# 1. ПОИМНО ДЕФИНИРАЊЕ НА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ

Климатските промени се однесуваат на долготрајните промени во временските и температурните форми на Земјата. Варијабилноста во климата ги вклучува сите нејзини варијации што траат подолго од поединечните временски настани, а терминот климатски промени ги опфаќа само оние варијации што опстануваат подолг временски период, неколку децении или повеќе. Терминот „климатски промени“ може да се однесува на кој било историски период на Земјата, но во денешно време овој термин најчесто се употребува за да се објасни современата климатска промена, често позната и како *глобално затоплување*.

Тргувајќи од индустриската револуција, која се случи во XIX век, па наваму, човековото влијание е главен причинител за климатските промени. Сето ова е резултат на зголемената употреба на фосилни горива, како што се јагленот, нафтата и гасот. Употребата на ваквите горива предизвикува зголемување на емисиите на стакленички гасови, кои ја обвиткуваат Земјата и со тоа ја заробуваат сончевата топлина во атмосферата и ги зголемуваат температурите на Земјината површина. Најсериозни примери за емисии на стакленички гасови што предизвикуваат климатски промени се јаглерод диоксидот и метанот.

## 2. НОРМАТИВНА РАМКА ШТО ГИ УРЕДУВА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ

### 2.1. Меѓународни извори што ја уредуваат материјата за климатските промени

Овој дел од трудот ќе се осврне на меѓународните извори што се однесуваат на климатските промени. Еден од нив е Рамковната конвенција на Обединетите нации (ОН) за климатски промени (UNFCCC), донесена во 1992 година во Рио де Жанеиро, а која постави многубројни обврски за сите земји, кои главно се однесуваа за изготвување и имплементација на политики за намалување на емисиите на стакленички гасови. Овој меѓународен правен акт воспоставува правна основа за поттикнување научни истражувања во врска со климатските промени, користејќи го Меѓувладиниот панел за климатски промени (IPCC). Исто така, Конвенцијата воспоставува и правна рамка за обезбедување помош, пред сè, финансиска, за неразвиените земји, земјите во развој и малите островски земји. Сепак, развиените земји, кои се главни емитенти на стакленички гасови, покажаа недоволен интерес за ваквите случувања, па како резултат на тоа, со цел да се воспостави преговарачки процес за поголем ангажман на развиените земји, се формира Берлинскиот мандат, кој во 1997 година доведе до потпишување на Протоколот од Кјото на ОН.

*Протоколот од Кјото претставува мошне важен исчекор во ограничувањето на емисиите на стакленички гасови, бидејќи согласно него, за првпат во оваа материја се иницирани правни обврски за земјите потписнички. Така, согласно протоколот, развиените земји се обврзани да ги намалат емисиите на стакленички гасови за 5 % во споредба со нивото од 1990 година. (Вељановска 2017, стр. 79).*

Сепак, овие договорни цели се разликуваат помеѓу развиените земји, па така, САД се обврзале да ја намалат емисијата на стакленички гасови за 7 %, Европската Унија (ЕУ) како целина за 8 %, додека, пак, Јапонија и Канада за по 6 %. Овие цели се однесуваат за периодот од 2008 до 2012 година.

Република Северна Македонија ја има усвоено и ратификувано Рамковната конвенција на ОН за климатските промени со Законот за ратификација на Рамковната конвенција на ОН за климатските промени („Службен весник на Република Македонија (РМ)“ бр. 6/97), а влезе во сила на 28.04.1998 година. Република Северна Македонија го ратификуваше Протоколот од Кјото на 21.07.2004 година.

## 2.2. Национални извори што ја уредуваат материјата за климатските промени

Законот за животната средина („Службен весник на РМ“ бр. 53/05 од 05.07.2005 година) е водечки закон во Република Северна Македонија со кој се опфатени одредбите што се однесуваат на климатските промени.

Во членот 187 став 1 од Законот за животната средина е предвидена обврска за донесување на Националниот план за климатските промени, како и целите на кои се донесува тој:

*Поради стабилизирање на концентрациите на стакленичките гасови на ниво со кое би се спречило опасното антропогено влијание во климатскиот систем во временска рамка доволна за да им се овозможи на екосистемите природно да се адаптираат на климатските промени, во согласност со начелото за меѓународна соработка, како и во согласност со целите на националниот социјален и економски развој, се донесува Национален план за климатските промени.*

Дополнително, во ставот 2 од истиот член детално е објаснето што треба да содржи Националниот план за климатски промени:

- ✓ национален инвентар на емисиите на стакленички гасови, анализа и проекции на емисиите на стакленички гасови за намалување на емисиите на стакленички гасови;
- ✓ процена на ранливоста и мерки за адаптација, информации и картографски прикази за активностите за мониторинг, истражување и систематско следење на климатските промени;
- ✓ акциски план и мерки за ублажување на климатските промени;
- ✓ економска анализа на предлогот на мерките за спречување на причините и за ублажување на климатските промени;
- ✓ надлежни органи, институции и други правни лица за спроведување на националниот план, акцискиот план и мерките за спречување на причините и за ублажување на климатските промени;
- ✓ опис на активностите и резултатите од учеството на јавноста при подготвување на планот;
- ✓ опис на активностите и резултатите од подигнување на јавната свест, едукацијата и од стручното оспособување на научниот, техничкиот и раководниот кадар;
- ✓ информации за остварување на обврските преземени со меѓународни договори што се однесуваат на климатските промени ратификувани од Република Северна Македонија; и
- ✓ други работи определени од министерот, кој раководи со органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина.

Понатаму, членот 187 став 3 и 4 од Законот за животната средина утврдува дека Националниот план за климатски промени се донесува за период од шест години, а за него предлог дава органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, а го донесува Владата на Република Северна Македонија.

Во членот 188 став 1 од истиот закон е предвидено дека Владата на Република Северна Македонија, на предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, донесува и Национален инвентар на антропогени емисии по извори и понори на стакленички гасови, кој е составен дел на Националниот план за климатските промени, а се донесува еднаш на три години.

Во контекст на претходното, во членот 188-а став 1 од Законот за животната средина е предвидено дека:

*Поради управување со податоците за антропогените емисии на стакленички гасови по извори и понори во атмосферата на територијата на Република Македонија, органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина воспоставува, развива, води и координира Национален систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови.*

Дополнително, во ставовите 2 и 3 од истиот член се утврдува дека:

*Системот за инвентаризација се воспоставува, се развива, се води и се координира на начин што обезбедува база на релевантни податоци за подготовка на инвентар на стакленички гасови, како и за следење на имплементацијата на планските документи за климатски промени. Системот за инвентаризација опфаќа собирање, обработка, систематизирање, проценка, верификација и обезбедување квалитет и управување со несигурност на податоци, како и чување, искористување, дистрибуција и презентирање податоци и информации добиени од субјекти што поседуваат податоци за антропогени емисии по извори и понори на стакленички гасови во атмосферата.*

Владата на Република Северна Македонија, на предлог на органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина, донесува и Акциски план за спречување на причините и ублажување на негативните ефекти од климатските промени, кој е составен дел од Националниот план за климатските промени, а составен е од:

- ✔ институционални и правни мерки;
- ✔ превентивни мерки и активности за намалување на емисиите на стакленички гасови;
- ✔ мерки и активности за ублажување на негативните ефекти од климатските промени;
- ✔ мерки за едукација и подигнување на јавната свест;
- ✔ мерки за стручно оспособување на научниот, техничкиот и раководниот кадар; и временска рамка и финансиски план за реализација на предвидените мерки и активности.

Акцискиот план се ажурира и, по потреба, се дополнува најмалку на секои три години.

На 1.3.2010 година, Собранието на Република Северна Македонија презеде формално-правен исчекор и се приклучи кон напорите за намалување на климатските промени. Собранието на Република Северна Македонија на истиот датум ја усвои и Резолуцијата за климатските промени.

Согласно точката 6 од оваа Резолуција, Собранието на Република Северна Македонија:

*„...упатува на потребата Владата на Република Северна Македонија да поднесува годишни извештаи до Собранието за мерките што ги презема за приспособување на земјата кон климатските промени и намалување на последиците од нивното влијание“ (Вељановска 2017, стр. 80).*

Исто така, според точката 5 од истата Резолуција, Собранието смета дека:

*„...проблемот со приспособување на Република Северна Македонија кон климатските промени треба да се уреди со донесување посебни закони“ (Вељановска 2017, стр. 80).*

### 3. ЕМИСИИ НА СТАКЛЕНИЧКИ ГАСОВИ СПОРЕД СЕКТОРИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Емисиите на стакленички гасови веќе подолг период претставуваат проблем за кој јавно се зборува, меѓутоа сè уште не е пронајдено трајно решение. Намалувањето на стакленичките гасови, всушност, претставува намалување на емисиите на јаглерод во сите негови форми од изворите.

Истражувањата направени на глобално ниво за емисиите на стакленички гасови укажуваат дека транспортот е втор најголем извор на стакленички гасови со учество од дури 28 %, односно секторот енергетика, а понатаму на второ место се земјоделството (13,27 %) и отпадот (6,47 %) (Анѓелевска и Хаџи Зафиров 2023).

Во Република Северна Македонија, иако е потписничка на сите меѓународни договори и конвенции, сè уште недостига интегриран пристап во делот на транспортот, со што би се водела политика за намалување на емисиите на стакленички гасови, а не само нивно парцијално уредување (Анѓелевска и Хаџи Зафиров 2023).

Емисиите на стакленички гасови во Република Северна Македонија во секторот енергетика доживуваат значителен раст со зголемувањето на сообраќајните превозни средства што испуштаат штетни емисии на јаглероден диоксид и јаглероден моноксид; во секторот индустрија, со намалувањето на производствените процеси се намалува и емисијата на стакленички гасови; како и во земјоделството, со намалувањето на добиточната популација; додека, пак, во секторот отпад доаѓа до зголемување на емисиите на стакленички гасови со зголеменото генерирање отпад по жител.

Владата на Република Северна Македонија во декември 2022 година го објави Предлог-законот за заедничка климатска акција, со кој беше предвидено да се постави рамка со која ќе се намали емисијата на стакленички гасови во атмосферата и отстранување по пат на природни и други апсорбенти.

Главната цел на овој закон е усогласување на сите стратешки и плански документи од другите сектори со основните плански документи за климатска акција, воспоставување механизми за известување и следење на емисиите на стакленички гасови, следење и известување за емисиите на стакленички гасови од воздухопловни активности, услови за издавање дозволи за емисии на стакленички гасови од стационарните инсталации.

Во делот на стратешките документи, самиот закон предвидува донесување долгорочна стратегија и акциски план, како и национален план за енергија и клима.

Собранието на Република Северна Македонија е надлежен орган за донесување на стратегијата и акцискиот план, додека, пак, за донесување национален план за енергија и клима, надлежен орган е Владата на Република Северна Македонија.

Овој закон предвидува и воспоставување национален координативен механизам за климатска акција, а кој, пак, е составен од Национален координативен совет за климатска акција, Национален совет за одржлив развој и Научно советодавно тело. Во рамките на националниот координативен механизам за климатска акција влегуваат сите релевантни чинители од органите на управата, науката, стопанските комори и здруженијата на граѓани, со цел да се обезбеди целосна координација на капацитетите за климатска акција.

Предлог-законот за климатска акција е усогласен со директивите и регулативите на Европската Унија со кои се уредува климатската акција на земјите членки, односно Регулотивата (ЕУ) 2018/1999 од 11 декември 2018 година за Регулотивата (ЕУ) 2018/1999 за управувањето со енергетската унија и за климатското дејствување, вградена и приспособена со Одлуката на министерскиот совет на енергетската



заедница 2021/14/ MC-EnC од 30 ноември 2021 година за вградување на Регулативата (EU) 2018/1999 во законодавството на енергетската заедница и дополнување на анексот 1 од Договорот за основање на заедницата, Регулативата за спроведување на комисијата (EU) 2020/1208 од 7 август 2020 година за структура, формат, процеси на поднесување и преглед на информации пријавени од земјите членки во согласност со Регулативата (EU) 2018/1999 година, Директивата 2003/87/EC на Европскиот парламент и Советот од 13 октомври 2013 година, што воспоставува систем за тргување со квотите на емисии на стакленички гасови во рамките на Унијата и со која се изменува и се дополнува Директивата на Советот 96/61/EC, Имплементирачката регулатива на Комисијата (EU) 2018/2067 од 19 декември 2018 година за верификација на податоците и за акредитација на ерфикаторите согласно Директивата 2003/87/EC на Европскиот парламент и Советот и Имплементирачката регулатива на Комисијата (EU) 2018/2066 од 19 декември 2018 година за следењето и известувањето за емисиите на стакленички гасови согласно Директивата 2003/87/EC на Европскиот парламент и Советот и амандманската регулатива на Комисијата (EU) No 601/2012.

## 4. КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ НИЗ ПРИЗМАТА НА СУДСКАТА ПРАКТИКА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА (ЕСЧП)

### 4.1. Улогата на ЕСЧП во областа на климатските промени

Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), како дел од Советот на Европа, е основан со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП). Неговата задача е да ги штити човековите права што се загарантирани со Европската конвенција за човекови права. Иако овој суд директно не го заштитува правото на здрава животна средина, сепак, со оглед на климатските промени што се појавуваат денес, сè повеќе се јавува потребата од активна заштита на животната средина.

Во однос на прашањата поврзани со животната средина, вклучително и климатските промени, сепак ЕСЧП не останал имун, туку индиректно, преку заштита на други човекови права, навлегол во сферата на оваа проблематика. Така, овој суд, преку членот 2 од ЕКЧП – кој го заштитува правото на живот, членот 3 – кој забранува тортурa и нехуман третман, членот 6 – кој го штити правото на правично судење, членот 8 – кој го штити правото на почитување на приватниот и семејниот живот и членот 10 – кој го штити правото на примање и пренесување информации за прашања од општ јавен интерес, воспоставил судска практика со која обезбедил заштита на правото на животна средина.

Денес, во сферата на заштита на животната средина, со широко толкување на погоре споменатите одредби, ЕСЧП има донесено над 300 пресуди што решаваат прашања од оваа проблематика. Сепак, кога станува збор за климатските промени, судската практика на ЕСЧП не е на високо ниво. Па така, оправдано се поставува прашањето дали одредбите што се содржани во Европската конвенција за човекови права сами по себе се доволни и за заштита на животната средина, кога станува збор за климатските промени, или, пак, се потребни нејзини измени, така што заштита на животната средина ќе се обезбеди со посебна одредба што би ги уредувала и прашањата поврзани со климатските промени. Ова дотолку повеќе што климатските промени имаат огромно влијание врз средината во која живееме, но и врз самиот квалитет на животот на секој еден поединец.

## 5. СУДСКА ПРАКТИКА НА ЕСЧП СО АКЦЕНТ НА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ

### 5.1. Пауел и Рајнер (Powell and Rayner) против Обединетото Кралство

Пауел и Рајнер (Powell and Rayner) против Обединетото Кралство (ЕСЧП, жалба бр. 9310/81) е првиот случај што е решен од ЕСЧП за повреда на членот 8 – право на почитување на приватниот и семејниот живот, а кој, пак, има поврзаност со правото на здрава животна средина.

Имено, жалителите биле физички лица што живееле во близина на аеродромот Хитроу, а кои, пак, се жалеле на бучава од авионите и тврделе дека биле жртви на неоправдано вмешување во нивното право на приватен и семеен живот. Судот за тоа потврдил дека квалитетот на приватниот живот и опсегот за уживање на погодностите на домот за апликантот биле негативно афектирани од бучавата генерирана од авионите на аеродромот Хитроу. ЕСЧП, за конкретниот случај, ставајќи го како исклучителна важност, од една страна, самото постоење на аеродромот за британската економија, а, од друга страна, пак, истакнувајќи ја важноста на мерките што Владата ги презела за минимизирање на бучавата, пресудил дека не постои повреда на правото на приватен и семеен живот.

### 5.2. Карем (Carême) против Франција

Случајот Карем (Carême) против Франција (ЕСЧП, жалба бр. 7189/21), пак, се однесува на жалба на жител и поранешен градоначалник на општината Гранде-Синте во Франција, кој тврди дека државата Франција не презела доволно чекори за да ги спречи климатските промени и дека овој неуспех повлекува повреда на правото на живот – член 2 од ЕКЧП и правото на почитување на приватниот и семејниот живот – член 8 од ЕКЧП. Најпрво, ЕСЧП ја прогласил апликацијата за допуштена,

овозможувајќи интервенции во општината Гранде-Синте со цел намалување на емисиите на стакленички гасови до 40 %, заклучно до 2030 година. Но, подоцна Судот ја одбил апликацијата како неоснована, укажувајќи на недоволната заинтересираност на апликантот, не приложувајќи никакви други докази што го потврдуваат фактот дека не биле преземени доволно чекори за спречување на климатските промени.

### 5.3 Plan B. Earth and Others против Обединетото Кралство

Во случајот Plan B. Earth and Others против Обединетото Кралство (ЕСЧП, жалба бр. 35057/22), како жалители се појавуваат една невладина организација и четири физички лица. Жалителите во жалбата се повикуваат на членовите 2 (право на живот), 3 (забрана за нечовечко или понижувачко постапување), 8 (право на почитување на приватниот и семејниот живот) и 14 (забрана на дискриминација) од Конвенцијата. Главната причина за поднесување на оваа жалба до ЕСЧП е тоа што жалителите сметале дека Обединетото Кралство не успеало да преземе практични и ефективни мерки за справување со екстремната закана од климатските промени предизвикани од човекот. Европскиот суд донел одлука за недопуштеност на жалбата на 1.12.2022 година. Во периодот помеѓу 2022 и 2023 година, Судот одржал серија состаноци во однос на апликациите за климатски промени за предметите што не се наоѓаат пред Големиот судски совет, по што одлучил да го одложи постапувањето во шест предмети до моментот кога Големиот судски совет ќе донесе одлука за случаите за климатските промени што се пред него.

## Заклучок и препораки

Овој труд го опфати, пред сè, дефинирањето на поимот климатски промени согласно Рамковната конвенција на ОН за климатските промени донесена во 1992 година.

Понатаму, во самиот труд се опфатени и самите почетоци на индустријализацијата како главен причинител на климатските промени и нејзиното влијание врз човековиот живот.

Индустријализација е еден период каде што се прави значаен исчекор во човештвото во однос на олеснувањето на животот на луѓето, меѓутоа, од друга страна, и колку тој период ги удри темелите и го означи почетокот на проблемот со климатските промени.

Во домашното законодавство, од осамостојувањето до денес се донесени повеќе закони, правилници, наредби, а давани се и иницијативи за нивно усовршување, изменување и дополнување, но секогаш проблемот се појавува токму во нивната имплементација, а не во нивната скудноост или недореченост.

Што се однесува, пак, до меѓународното законодавство, значаен исчекор е направен токму со донесувањето на Рамковната конвенција на ОН за климатските промени и Протоколот од Кјото.

ЕСЧП, пак, до скоро време речиси и да немал случаи поврзани со заштитата на животната средина и климатските промени, но со текот на времето и влијанието на климатските промени врз здравјето на луѓето започнале да се интензивираат апликациите до судот каде што како главен проблем е посочена токму заштитата на животната средина и нејзиното влијание врз секојдневниот живот. Меѓутоа, недореченоста на Конвенцијата за заштита на животната средина како посебен член довело до тоа преку другите членови да се посочува на главната причина за поднесување, а тоа е заштитата на животната средина. Во оваа насока, од огромно значење би било и дополнувањето на Европската конвенција со нов член што директно ќе го штити правото на здрава животна средина.

Климатските промени влијаат и ќе продолжат да влијаат врз здравјето на луѓето, па во таа насока, од особено значење е колку што е можно поскоро преземање соодветни чекори за нивно спречување. Несомнено, повторно треба да се напомене дека климатските промени се предизвикани од човечки фактор, но заедничка цел е да се зголеми нивото на колективна свест кај луѓето, да не се занемаруваат ваквите промени како минливи или да се реагира индиферентно, туку да се пристапи кон преземање соодветни активности и чекори и да се влијае врз намалувањето на штетните ефекти, врз животната средина и врз здравјето на луѓето.

# Користена литература

- Ангелевска, Б. и Хаџи Зафиров, Ж. (2023), „Анализа на развојот и одржливото планирање на транспортот во РСМ од аспект на влијанието врз климатските промени“, Македонско здружение на млади правници
- [https://docs.google.com/document/d/1WCzN3xZqOp\\_v1T6CSX1eg1zjx0HNPha5KpArk2n1AA/edit](https://docs.google.com/document/d/1WCzN3xZqOp_v1T6CSX1eg1zjx0HNPha5KpArk2n1AA/edit).
- Вељановска, С. (2017), Еколошко право, Кичево: Правен факултет Кичево, дисперзирани студии Битола и Струга.
- Европска конвенција за заштита на човековите права и слободи, Совет на Европа, Рим, 4.11.1950 година.
- Закон за животната средина, „Службен весник на РМ“ бр. 53/05 од 05.07.2005 година.
- Закон за ратификација на Рамковната конвенција на ОН за климатските промени, „Службен весник на РМ“ бр. 6/97 од 28.04.1998 година.
- Протокол од Кјото, Обединети нации, 11.12.1997 година.
- Предлог-закон за заедничка климатска акција, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 89/22 и 171/22 од 01.01.2024 година.
- Рамковна конвенција на ОН за климатски промени (UNFCCC), Обединети нации, 09.05.1992 година.
- Карем (Carême) против Франција, Европски суд за човекови права, жалба бр. 7189/21.
- Plan B. Earth and Others против Обединетото Кралство, Европски суд за човекови права, жалба бр. 35057/22.
- Пауел и Рајнер (Powell and Rayner) против Обединетото Кралство, Европски суд за човекови права, жалба бр. 9310/81.

# ПРЕКУ ЗЕЛЕНО ОДАНОЧУВАЊЕ ДО ПРАВЕДНА ТРАНЗИЦИЈА НА ПЕЛАГОНИСКИОТ И ЈУГОЗАПАДНИОТ РЕГИОН



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје  
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје  
Цане Малов

# Резиме

Целта на овој труд е да докаже дека е неопходна реформа на сегашниот даночен систем на Република Северна Македонија, бидејќи само со таква реформа може да се осигури праведно спроведување на транзицијата кон зелена економија. Феноменот на неправедна транзиција во голем број држави креирал поголем социоекономски јаз помеѓу општествените групи и зголемена сиромаштија, па токму од таа причина истражувањето се фокусира на потенцијалните резултати од неправедно спроведена транзиција и даноците како инструмент за постигнување социјална правда на брз и ефективен начин, со дополнителни бенефити, како што се зголемување на економскиот раст и зголемена заштита на животната средина.



## Вовед

Предметот на истражување на овој труд се фокусира само на еден мал дел од целокупниот процес на транзиција кон зелена економија и обновливите извори на енергија на Република Северна Македонија, а тоа е праведната транзиција од фосилните горива и зелените даноци како важен инструмент во процесот на праведната транзиција.

Целта на истражувањето е на научно оправдан пристап, собирањето податоци, аргументи и факти да ги презентира на начин што ќе ја покаже вистинската слика за нив. Поради таа причина, при изработката на истражувањето е користен методот на анализа на податоци, дескриптивниот метод со цел опишување на различните податоци и што претставуваат тие и компаративниот метод, преку кои се споредувани можни ситуации при воведување на даноците од нашата земја и резултатите од други земји.

Во истражувањето се разгледува кои би биле штетите врз македонската економија од неспроведена транзиција кон зелена економија и обновливи извори на енергија, како и штетата од лошо спроведување на овие процеси во регионите што се најпогодени од ваквата транзиција. Зелената даночна реформа е истакната како едно можно решение за развивање на економската активност во овие региони и праведна транзиција на вработените во индустриите за ископ на јаглен и производство на енергија од него.

Дел од зелените даноци што може да се воведат во Република Северна Македонија со зелена даночна реформа се кратко опишани во рамките на истражувањето, како и нивното претпоставено влијание врз македонската економија. Дополнително, од предложените даноци во истражувањето се предлагаат и начини за поврат на приходите собирани од овие даноци назад во регионите што најмногу зависат од индустриите загадувачи.

# ПОТРЕБАТА ОД ТРАНЗИЦИЈА КОН ЗЕЛЕНА ЕКОНОМИЈА И ОБНОВЛИВИ ИЗВОРИ НА ЕНЕРГИЈА

Првото прашање што се поставува во оваа е ситуација е: зошто е потребна транзиција кон зелена економија? Тоа прашање има повеќе одговори. Зелените политики во моментот се поларизирачки и често поддршката за нив е радикална, како што се и критиките.

Транзицијата кон зелена економија може да се гледа од повеќе аспекти, но најбитен аспект за воведувањето зелена економија е човековата благосостојба. Со намалувањето на загадувањето и зголемувањето на ефикасноста при искористување на ресурсите, овозможуваме околината да се регенерира и да продолжи да биде здрава животна средина за сите.

Дополнителен бенефит од намалувањето на загадувањето, особено на аерозагадувањето е намалувањето на хроничните болести на респираторниот систем. За намалувањата на дијагнозите и стапките на морталитет од респираторни болести постојат и емпириски докази со кои може да се покаже дека намаленото загадување придонело да има помал број заболени лица, а со тоа и помал товар на здравствените фондови.

Според некои истражувања, аерозагадувањето во Република Северна Македонија предизвикува штета врз македонската економија од 500 до 900 милиони долари годишно. Оваа штета доаѓа од 1 600 изгубени животи на годишно ниво од болести поврзани со аерозагадување, здравствени трошоци и изгубени работни часови (Besley et al. 2021, стр. 18).

Сепак, зелената економија не е само концепт поддржан единствено од оние што се грижат само за човековата благосостојба. Главната поддршка за решавање на проблемот со загадувањето и климатските промени се гледа од призмата на парите.

На глобално ниво се проценува дека од 2000 година до 2009 година, штетите предизвикани од екстремни временски непогоди поради климатските промени чинеле 2,8 трилиони долари, односно околу 280 милијарди долари годишно (Carrington 2023). Оваа сума се предвидува дека ќе расте, и само во Соединетите Американски држави во 2050 година, штетите од климатските промени ќе изнесуваат над 500 милијарди американски долари.

Ваквите потенцијални загуби ги мотивираат најбогатите земји и корпорации да побараат алтернатива. Поради тоа, секоја земја што не започнала да планира транзиција кон зелена економија веќе ризикува да биде во понеповолна положба од финансиска гледна точка во иднина.

Пример за решителноста за зелена транзиција во светот е и Новиот зелен договор на Европската Унија. Со овој Договор, Европската Унија се залага дека годишно ќе се инвестираат повеќе од 500 милијарди евра во проекти за транзиција кон зелена економија (European commission, n.d.). Во истиот Договор е евидентен и планот на Европската Унија за пренесување на главниот даночен товар од граѓаните на ЕУ, на главните загадувачи, како и бришење каква било помош наменета за компании што се занимаваат со трговија на фосилни горива и други индустрии загадувачи (Schratzenstaller and Köppl 2021).

Сепак, ваквата транзиција негативно ќе влијае врз луѓето што работат во индустрии загадувачи, односно транзицијата кон зелена економија негативно ќе се одрази на некои демографски категории и региони повеќе отколку на други (Schratzenstaller and Köppl 2021). Како очигледен пример за ова се вработените во термоцентралите што произведуваат електрична енергија од јаглен.

Поради ова причина, а со цел избегнување на оваа ситуација, транзицијата кон зелена економија инкорпорира принцип на праведна транзиција во себе. Меѓународната организација на трудот, праведната транзиција ја дефинира како „озеленување на економијата на начин што е фер и инклузивен за сите засегнати страни преку создавање подобри можности за вработување и не оставајќи никого во понеповолна положба од претходно (Rätzzel and Uzzell 2012).

## ПОТРЕБАТА ОД ПРАВЕДНА ТРАНЗИЦИЈА ВО ПЕЛАГОНСКИОТ И ЈУГОЗАПАДНИОТ РЕГИОН

Транзицијата кон зелена економија во светски рамки ќе донесе нето-раст на вработени лица главно поради потрудоинтензивниот процес на генерирање енергија од обновливите извори, отколку од фосилни горива (Worldbank.org, 2024). Следствено на ова, голем број лица би ги замениле своите работни места во кафеавите индустрии со работни места од сличен карактер во зелени индустрии или во индустрии отпорни на промените предизвикани од зелената транзиција.

На светско ниво, иако транзицијата ќе донесе поголем бенефит од штета, реалокацијата на човечки капитал од регион до регион би значела и промена на сегашната распределба на капитал. Со цел спречување концентрација на богатството кај мал број лица и осиромашување на мнозинството, плановите за праведна транзиција се неопходни во секоја држава.

Потребата за праведна транзиција кон зелена економија во Република Северна Македонија е очигледна со анализата на Пелагонискиот и Југозападниот Регион, додека, пак, примерите од Европската Унија и остатокот од светот само дополнително ја утврдуваат неопходноста за праведна транзиција на светско ниво.

Овие два региона заедно придонесуваат за вкупно 19 % од БДП на Република Северна Македонија. Овие региони се особено битни и поради постојните капацитети за производство на електрична енергија, од кои само ТЕЦ Битола и ТЕЦ Осломеј вкупно произведуваат 50 % од вкупно произведената електрична енергија во Република Северна Македонија (Влада на Република Северна Македонија, 2023).

Во регионите, околу 10 000 луѓе зависат од примањата на вработени во кафеави индустрии. Како општина што е најзависна од кафеавите индустрии е Новаци, каде што 25 % од населението е вработено во ТЕЦ Битола или во синџирите за снабдување на оваа централа, додека, пак, во апсолутни бројки, Битола има најголем број луѓе зависни од кафеави индустрии, односно околу 6 000, а ова претставува 7 % од вкупното население во Општина Битола (Влада на Република Северна Македонија, 2023).

Поради ваквата зависност на кафеавите индустрии, овие региони се дел и од плановите на Европската Унија за праведна транзиција на локалните економии зависни од јаглен. Имено, има тековни проекти за пренос на знаења и решенија од регионите зависни од јаглен во Европската Унија до регионите во Западен Балкан (European Commission, 2019). Но тие, за жал, немаат дадено резултат, барем засега.

Без државна помош за праведна транзиција на кафеавите индустрии во овие региони, може да навлезат во длабока криза што дотолку повеќе ќе го намали квалитетот на живот. Овие региони, покрај присуството на кафеавите индустрии што исплаќаат плати над просекот во овие региони, имаат понизок БДП по глава на жител од просекот во Република Северна Македонија ([www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk), n.d.).

Моменталните планови за праведна транзиција кон ОИЕ во Република Северна Македонија, за жал, не се доволно развиени. Во моментот, и покрај ветувањата кон Европската Унија за затворање на централите на јаглен до 2027 година, нема развиен план за праведна транзиција на вработените во овие центри или, пак, за пронаоѓање замена за електричната енергија што се произведува од нив.

Моментално, во план за преквалификација и прераспоредување на засегнати работници од зелената транзиција се 450 работници. Тоа претставува многу мала бројка, особено во споредба со бројот на вработени во овие центри (1 200) и бројот на работници вработени во синџирот на снабдување на овие центри (2 000) (Влада на Република Северна Македонија, 2023). Поради ова, идните законодавци мора да посветат повеќе внимание на проблемот за праведна транзиција на овие региони.

# ПРИЧИНИ ЗА ВОВЕДУВАЊЕ ЗЕЛЕНИ ДАНОЦИ

Освен својата улога за носење приходи во државната каса, даноците често имаат и улога на коректив на некои однесувања. Ваквото корективно влијание често е користено од законодавците со цел намалување на загадувањето. Односно, природата на зелените даноци е инспирирана од Пигови даноци.

Главната цел на Пиговите даноци не е зголемувањето на даночните приходи на државата, туку промена на некое штетно однесување преку поставување дополнителни трошоци врз него. Ваквите дополнителни трошоци влијаат врз даночните обврзници да бараат алтернатива или замена на штетното однесување или производ што го користат (Schratzenstaller and Köppl, 2021).

Со ваква цел се поставуваат и зелените даноци, односно со цел да го променат однесувањето на даночните обврзници и, последователно, да ги намалат или да ги запрат активностите што се штетни за околината.

Главната економска причина за користење на овој вид даноци е внесување на трошоците од негативните екстерналии во продажната цена на производите. Со вклучувањето на негативните екстерналии во цената, општеството може преку зголемената цена да плати дел од штетите предизвикани од овие екстерналии.

Како пример се дадени трошоците од негативните екстерналии од секојдневните активности, кои не ги пресметуваме. Според некои истражувања, за секој километар што еден автомобил го вози во Европската Унија се создава трошок од екстерналии од 0,11 евроценти. Овој трошок, иако е невидлив за обичниот човек, се манифестира преку загадување на животната средина, оштетување на патиштата, зголемување на бројот на респираторни заболувања и други штети (Gössling et al. 2019).

Како нуспојава од овие зголемени цени, приватниот сектор е мотивиран да инвестира во начини за производство на производи со помалку негативни екстерналии. Ваквиот вид инвестиции ја зголемуваат конкурентноста на компаниите што ги намалиле негативните емисии од нивниот производствен процес (European Environment Agency, 1997).

Во Република Северна Македонија, зелените даноци треба да се имплементираат и со цел промовирање на социјалната еднаквост и, во најмала рака, намалување на растечкиот јаз помеѓу доходите на граѓаните. Даноците веќе имаат докажана моќ и да го прават тоа (Brookings, n.d.).

# ВИДОВИ ЗЕЛЕНИ ДАНОЦИ И ОЧЕКУВАНИ ПРИХОДИ

Единствен зелен данок што е во сила во Република Северна Македонија е данокот за моторни возила, кој е релативно нов данок. Во текот на годините, приходите од овој данок растат, но не постојат јасни податоци колкави приходи носи самостојно поради честото спојување на приходите од него со царинските давачки за увоз на автомобили.

Според Законот за извршување на буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година, приходите од овие две давачки во Република Северна Македонија во 2024 година се очекува да донесат околу 12,1 милијарди денари или околу 6,8 % од планираните даночни приходи на земјата („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 283/2023).

Причина за воведувањето на овој данок беше зголемување на трошокот на увоз на стари неефикасни автомобили од европскиот пазар. Даночна основа на овој данок е цената на автомобилот и емисиите на CO<sub>2</sub> на километар возење на тоа возило. На овој начин, поефикасните автомобили имаат пониски давачки за увоз од старите неефикасни автомобили.

Данокот на моторни возила во себе содржи и неколку ослободувања, како што се ослободувањето во износ од 50 % од пресметаниот данок за плаг-ин хибридни возила и целосно даночно ослободување за електричните возила („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 261/2019). Сепак, ваквите возила многу ретко се наоѓаат на македонскиот пазар, односно само 190 увезени возила во 2022 година биле електрични (Радио Слободна Европа, 2024).

Сепак, поради повисоките царини за увоз на нови автомобили, овој данок ја нема постигнато својата цел за промена на навиките на македонскиот граѓанин. Доказ за ова се и статистиките на царината, кои ни укажуваат дека дизел-возилата сè уште се најувезувани возила во земјата во 2023 година (Радио Слободна Европа, 2024).

## Постојна зелена давачка е и акцизата врз енергијата и енергенсите

Државните приходи на Република Северна Македонија во голем дел зависат од приходите на акцизите. Според предвидувањата на законодавната власт, приходите од акцизи ќе изнесуваат 30,9 милијарди денари во 2024 година. Овие средства сочинуваат 3,2 % од БДП на државата, од кои околу третина доаѓаат од акцизи на нафтени деривати (Besley et al. 2021).

Акцизите на фосилните горива се многу ефективен начин за зголемување на државните приходи. Голем број земји нив ги користат, освен за еколошкиот бенефит, и за фискалниот приход што го носат. Пример за ова е даночниот ескалатор во Велика Британија, кој ги зголемуваше цените на фосилните горива над стапката на инфлација со цел да создаде услови за креирање нивна алтернатива (Fujiwara, Núñez Ferrer and Egenhofer 2006).

Зголемената акциза во Македонија би резултирала со повеќе државни приходи, кои лесно може да се пренаменат во индустрии и сектори што државата ги смета за приоритетни. Можноста за зголемување на цените на нафтените деривати произлегува и од фактот што тие имаат најниски цени во цела Европа (ТРТ Балкан, 2022).

Аспект на кој мора да се размисли кога се зголемува енергенс како што се нафтените деривати е зголемувањето на инфлацијата. Докажано е дека со растот на цените на енергенсите од 1 % расте и инфлацијата за од 1 до 1,3 процентни поени. Поради ова, акцизите треба да се зголемуваат постепено, пропорционално со стапката на инфлација (Patzelt, Reis 2024).

Се разбира, зголемените цени на нафтените деривати и инфлацијата предизвикана од нив непропорционално повеќе ќе влијаат врз домаќинствата со помали примања. Имено, со зголемувањето на цените, овие домаќинства ќе имаат уште помали средства за вложување во нови поефикасни методи за транспорт и за греење. Дотолку повеќе зголемувајќи ја нивната зависност од нафтените деривати.

Поради ова, зголемувањето на акцизите мора да биде следено со мерки за субвенционирање на нивните еколошки алтернативи и субвенционирање на цените на енергенсите за најранливите категории граѓани.

Заедно со реформата на акцизите на енергенсите што главно се плаќаат од страна на домаќинствата и транспортниот сектор, акцизите на јагленот, мазутот и сите останати фосилни горива мора да бидат дел од идните измени на овој закон.

Со воведувањето акцизи за јагленот, ЕСМ конечно ќе почне и на дело да спроведува транзиција кон поеколошки извори на енергија и трансформација на моменталните капацитети за производство на електрична енергија.

## Данок на јаглерод и други стакленички гасови

Данокот на јаглерод и други стакленички гасови низ светот има покажано добри резултати, како во однос на намалувањето на емисиите, така и во однос на зголемувањето на државните приходи. Првичната цел на ваквиот вид данок е



намалување на емисиите на најголемите загадувачи на воздухот преку ставање дополнителни давачки за секој тон стакленички гас испуштен во атмосферата.

На годишно ниво, Македонија имала емисии на јаглерод диоксид од 7,59 милиони тони, 113 823 тони на сулфур диоксид и 5 789 тони на азот оксид во 2022 година (Ciuata et al. 2023). Најголем дел од емисиите доаѓаат од застарените термоцентрали и од застарениот возен парк во државата.

Во однос на даночната стапка за овој данок, според некои истражувања, данокот на емисиите на јаглерод диоксид би требало да се постави на 50 евра за тон јаглерод диоксид на почетокот од имплементацијата на овој данок, со цел да порасне до 120 евра за тон јаглерод во 2040 година. Ваквата стапка би била клучна за постигнувањето на целите на Република Северна Македонија за стекнување јаглеродна неутралност до 2040 година (Dedines et al. 2021).

Овој данок би донел приход од 1,4 милијарди евра во државниот буџет во 2040 година. Најголемиот дел од средствата ќе доаѓаат од транспортниот сектор, потоа од индустријата и енергетскиот сектор. Сепак, ваквите високи даночни стапки би можеле да донесат поголема штета отколку добро за Р. С. Македонија (Dedines et al. 2021).

Имено, воведувањето на данокот на јаглерод диоксид најмногу ќе влијае врз енергетскиот сектор, односно врз ТЕЦ Битола и ТЕЦ Осломеј, кои се во сопственост на ЕСМ. Ова би значело и драстичен раст на цените на електричната енергија во случај ЕСМ да продолжи да произведува електрична енергија од јаглен.

Токму поради ова, дури и Енергетската заедница не предлага воведување данок на јаглерод диоксид повисок од 8 евра од тон емисии. Ваквиот данок, кој би растел до 2040 година, би помогнал во намалувањето на емисиите, но нема да ја исполни целта за намалување од 82 % на емисиите до 2040 година (Energy Community, 2021).

Сепак, воведувањето данок на јаглерод ќе биде реалност во блиска иднина. Причина за ова е воведувањето нови царински давачки за производи чиј производствен процес креира големи емисии на јаглерод од страна на Европската Унија. Оваа давачка ќе изнесува 15 % од вредноста на производот, но може да се намалува во зависност од износот платен за данок на јаглерод и други стакленички гасови во земјата на потекло (European Commission, 2023).

На овој начин, Европската Унија пронајде начин за започнување на зелената транзиција и за воведување контрола на емисиите на јаглерод во сите земји што се нивни економски партнери, вклучувајќи ја и Република Северна Македонија.

## Можност за поврат на средства во македонската економија

Во случај на донесување зелена даночна реформа, сите предложени еколошки даноци, на Република Северна Македонија би донеле голем прилив на средства во буџетот. Овој прилив би значел и голем товар врз домаќинствата и индустријата. Од зголемените даночни обврски може да се создаде граѓанска непослушност и намалување на стапката на наплатени даноци.

Поради ова, со цел запазување на праведноста на даночниот систем и задржување на конкурентноста на македонските производи на меѓународниот пазар, мора да се дизајнираат политики за поврат на средствата добиени од зелените даноци назад во економијата. Ваквиот поврат може да има и мошне позитивен ефект врз економијата, бидејќи државата може директно или индиректно да влијае врз пазарните текови. Голем број земји што спровеле зелени даночни реформи го фокусирале повратот на средствата во различни сектори за кои сметаат дека се побитни од останатите. Еден успешен пример за поврат на средства е германскиот модел на поврат на средства. Германија ги намали задолжителните придонеси од вработување со цел да поттикне раст на работни места и прераспределба на вработените во кафеавите индустрии во други трудово-интензивни индустрии (Kühnhenrich, 2023).

Повратот на средства во Република Северна Македонија несомнено ќе биде тема на дискусија во случај на усвојување зелена даночна реформа. Македонската влада може да спроведе поврат на средствата од приходите од зелените даноци на директен, индиректен начин или со комбинација на двата начина.

Директниот начин би претставувал систем на социјални трансфери и помош на лица што се непропорционално потешко погодени од воведените даноци и очекуваната зелена транзиција на економијата. Овој начин, иако е комплициран, на најбрз и ефективен начин може да го спроведе повратот на средства назад кон граѓаните и индустријата.

Ваквите директни методи за поврат на средства може да се состојат и од финансирање големи капитални инвестиции што може да развијат одредени локални економии.

Индиректниот начин на поврат на средства добиени од зелени даноци може да се манифестира преку намалување други давачки или даноци, промена на законска регулатива со која може да се отежни работата на едни индустрии, давајќи им конкурентска предност на индустриите незафатени од оваа регулатива и друго.

Во согласност и со истражувања на реномирани институции како што е Енергетската заедница, повратот на средства од зелените даноци во Македонија треба да биде

фокусиран на намалување на задолжителните придонеси од вработување и помош на економските сектори погодени од зелената транзиција (Energy Community, 2021).

Во потрагата по приоритетни места за поврат на средствата од зелените даночни реформи, македонските даночни власти мора да го земат предвид првиот предлог приоритет на Енерџи Комјунити, односно намалување на задолжителните придонеси. Во Република Северна Македонија, иако има многу мали даночни стапки, трошоците поврзани со трудот се поголеми од земји конкуренти на Балканот и во Европа. Имено, македонскиот работодавец мора да плаќа 32 % од платата на придонеси за здравствено и пензиско осигурување, заедно со дополнителните 10 % за данок на личен доход.

Затоа, намалувањето на задолжителните придонеси би значело намалување на трошоците на работодавците и зголемување плати и можности за вработување на работниците. Овој метод на поврат, во комбинација со други директни методи на поврат на средства како што се социјални трансфери, финансиска помош на индустрии важни за економијата на Република Северна Македонија и вложување во капитални проекти, има најголема веројатност да донесе најдобри резултати во процесот на праведна транзиција кон зелената економија.

## Заклучок и препораки

Република Северна Македонија и голем број нејзини граѓани се зависни од кафеавите индустрии. Зависноста од кафеавите индустрии е најизразена во Пелагонискиот и Југозападниот Регион на Република Северна Македонија. Македонската економија мора да ја намали зависноста од овој тип индустрии со цел развивање индустрии и производи конкурентни на светскиот пазар, а дополнителен мотив за транзиција од овој вид индустрии е планот за воведување нови царински давачки од страна на Европската Унија за производи што се произведени во нееколошки процеси.

Република Северна Македонија, освен грижата за конкурентноста на целата економија, мора да размислува и за благосостојбата на двата региона најзависни од овие индустрии. Со развојот на трудово-интензивни индустрии во овие региони може многу лесно да се направи реалокација на вработените во кафеавите индустрии.

Во секоја можна опција за развој на други индустрии во овие региони, потребна ќе биде даночна реформа. Оваа даночна реформа, на државата ќе носи дополнителни приходи во државната каса преку зголемените акцизи на фосилни горива, постојниот данок на моторни возила и новитетот данокот на јаглерод и стакленички гасови.

Овие нови средства во државната каса мора да бидат рециклирани назад во економијата со цел таа да расте. Ова истражување дава доказ дека повратот на средства од евентуалните приходи од зелени даноци треба да се спроведе на следниов начин:

- **Прво, преку намалување на задолжителните придонеси, ова е реформа што ќе помогне во отворањето работни места во приватниот сектор и, следствено, ќе ја зголеми или барем ќе ја одржи економијата во регионите што се погодени од идната транзиција кон зелената економија.**
- **Второ, преку креирањето социјални програми и социјални трансфери за лицата што би го изгубиле своето работно место во периодот на транзиција кон зелената економија. На овој начин, лицата што се најранливи од идната транзиција кон зелената економија ќе се доквалификуваат со цел да стекнат знаења што се отпорни од рапидните економски промени што би ги донела транзицијата кон зелената економија. Дополнително, за лицата што веќе ги изгубиле своите работни места, потребни се дополнителни социјални трансфери од осигурувањето од невработеност во одреден период или пронаоѓање ново работно место и стабилен приход.**

- Трето, преку инвестирањето во клучни капитални проекти во овие региони, кои би креирале голем број работни места во текот на нивната изградба, како и од моментот на почеток на работа на овие проекти. Овој метод на инвестирање во големи капитални проекти за време на забавување на економијата се покажал како прилично успешен во голем број земји.

Токму поради ова, препорака до законодавците е креирање даночна реформа што ќе ги казнува индустриите штетни за животната средина и ќе ги помага индустриите отпорни на климатските промени и транзиција кон зелената економија. На овој начин, Република Северна Македонија во иднина ќе иницира транзиција кон зелената економија и избегнување штети предизвикани од неконкурентност на македонската економија. Заедно со оваа реформа се предлагаат и мерките за поврат на средства во економијата што би се имплементирале со цел намалување на можноста за пад на економската активност на државата.

## Користена литература

- Влада на Република Северна Македонија (2023), Инвестициски план за забрзана транзиција од јаглен на Република Северна Македонија.
- Државен завод за статистика: Бруто-домашен производ, прво тримесечје од 2024 година. Веб-содржина достапна на: <https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=31> Пристапено на: 18.6.2024.
- Закон за данок на моторни возила, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 261, 2019.
- Закон за извршување на буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 283, 2023.
- Радио Слободна Европа (2024), Северна Македонија „депо“ на половни возила. Веб-содржина достапна на: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/old-cars-import-pollution-air-euro-standard-custom/32876471.html>. Пристапено на: 18.6.2024.
- ТРТ Балкан (2022), Нафтени деривати: Каде се најевтини, а каде најскапи во регионот. Веб-содржина, достапна на: <https://macedonian.trtbalkan.com/economy/nafteni-derivati-kade-se-naevtini-a-kade-naskapi-vo-regionot-13208192>. Пристапено на 18.6.2024.
- Ackerman, F.; Stanton, E., A. (2008). The cost of climate change - What we'll pay if global warming continues unchecked. Ackerman, F. and E.A. Stanton (2008). The Cost of Climate Change: What We'll Pay if Global Warming Continues Unchecked. pp 5.
- Besley, Daniel James Pryor, Joseph Dixon Callisto Jooste, Charl Madzarevic-Sujster, Sanja, (2021) North Macedonia: Environmental Tax Reform Improving environmental and social outcomes from fossil fuel use pp.18.
- Brookings. (n.d.). Can taxing the rich reduce inequality? You bet it can! Веб-содржина достапна на: <https://www.brookings.edu/articles/can-taxing-the-rich-reduce-inequality-you-bet-it-can/>. Пристапено на 18.6.2024.
- Carrington, D. (2023). Climate crisis costing \$16m an hour in extreme weather damage, study estimates. The Guardian. Веб-содржина достапна на 18.6.2024 на следната адреса: <https://www.theguardian.com/environment/2023/oct/09/climate-crisis-cost-extreme-weather-damage-study>.
- Dedinec Aleksandar, Davis Stacey, Kolar Stan, (2021) Development of Roadmap for the Introduction of a National Carbon Tax in North Macedonia.
- European Environment Agency (1997). Environmental Taxes.
- European Commission (2023) Carbon Border Adjustment Mechanism. Веб-содржина достапна на: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en). Пристапено на: 18.6.2024.
- European commission (n.d.). Finance and the Green Deal. Веб-содржина достапна на 18.6.2024, на: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_en).

- European Commission (2019) Initiative for coal regions in transition in the Western Balkans and Ukraine. Веб-содржина достапна на: [https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/coal-regions-western-balkans-and-ukraine/initiative-coal-regions-transition-western-balkans-and-ukraine\\_en#regions-in-focus](https://energy.ec.europa.eu/topics/carbon-management-and-fossil-fuels/coal-regions-western-balkans-and-ukraine/initiative-coal-regions-transition-western-balkans-and-ukraine_en#regions-in-focus). Пристапено на: 18.6.2024.
- Gössling, S., Choi, A., Dekker, K. and Metzler, D. (2019). The Social Cost of Automobility, Cycling and Walking in the European Union. *Ecological Economics*, pp. 65-74.
- Fujiwara, N., Jorge Núñez Ferrer and Egenhofer, C. (2006). The Political Economy of Environmental Taxation in European Countries.
- Ioana Ciuta, Pippa Gallop, Davor Pehchevski, (2023) Comply or Close 2023: five years of deadly legal breaches by Western Balkan coal plants, Bankwatch Network.
- Kühnhenrich, D. (2023) 'The German Environmental Tax Reform: A difference-in-differences analysis of its impacts in European comparison', *Environmental Economics and Policy Studies*, 26(1), pp. 71–99. doi:10.1007/s10018-023-00375-z. pp. 73.
- Paula Patzelt, Ricardo Reis, (2024), Estimating the rise in expected inflation from higher energy prices.
- Rätzzel, N. and Uzzell, D. (2012). *Trade Unions in the Green Economy*. Routledge. pp 4.
- Schratzenstaller, M. and Köppl, A. (2021). Taxation in Support of Green Transition. An Overview and Assessment of Existing Tax Practices to Reduce Greenhouse Gas Emissions. WIFO Studies.
- Worldbank.org. (2024). 'Green' growth, 'green' jobs and labor markets. Веб-содржина достапна на: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/green-growth-green-jobs-and-labor-markets>.



# ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА НОВИТЕ ЕКОЛОШКИ ПРАКТИКИ ВО ДЕЈНОСТА НА АДВОКАТИТЕ ВО РСМ



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје  
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје  
Кристина Грнчаровска

# Резиме

Во последните неколку години, климатските промени имаат сè поголемо влијание врз животната средина. Ваквото загадување е особено предизвикано од страна на фирмите што се занимаваат со дејности каде што се употребуваат јагленот и нафтата. Имајќи предвид дека ваквите фирми се вбројуваат меѓу најголемите загадувачи на животната средина, а со цел зголемување на нивната еколошка одговорност, развиени се еколошки, социјални и корпоративни практики Environmental, Social and Governance (во понатамошниот текст: ЕСГ). Овие практики се користат за процена на деловните перформанси на фирмата во областа на одржливоста, а истовремено со нив се обезбедува и начин за мерење на деловните ризици и можности. Актуелноста на ЕСГ-практиките е евидентна, имајќи ги предвид последните активности на Европската Унија, која донесе низа законодавни акти со кои се регулира примената на овие практики од страна на фирмите. Со развојот на ЕСГ-практики, тие повеќе не се однесуваат само на фирмите што се најголеми загадувачи на животната средина, туку практиките постепено стануваат дел од корпоративното работење на секоја фирма, без оглед на дејноста.

Поради зачестената примена на ЕСГ-практиките, евидентно е дека тие наскоро ќе станат дел од домашното законодавство на земјите членки на Европската Унија, при што фирмите ќе имаат законска обврска да ги применуваат ваквите практики во своето работење. Ваквите практики се однесуваат и на работењето на адвокатите и адвокатските друштва. Така, сè повеќе адвокатски друштва низ светот, освен што ги применуваат ЕСГ-практиките како дел од своето работење, започнуваат и да даваат правни совети во однос на примената на ваквите практики од страна на нивните клиенти. Имајќи го предвид ваквиот тренд во светот, се поставува прашањето: дали и како воопшто адвокатите и адвокатските друштва во Република Северна Македонија се запознаени со примената на ЕСГ-практиките?

Во овој труд ќе се разгледа степенот на примена на ЕСГ-практиките од страна на адвокатите, односно адвокатските друштва во Република Северна Македонија, како и придобивките што тие би ги имале како резултат на примената на ваквите практики. Така, примената на ЕСГ-практиките може да влијае позитивно врз работата на адвокатите и адвокатските друштва, и тоа поради нивната усогласеност со активностите што ги преземаат странските друштва, со што се зголемува нивната атрактивност кај потенцијални клиенти, позитивното влијание врз животната средина, вработените и корпоративното управување со друштвото, како и зголемување на профитот на самото друштво.

**Клучни зборови:** ЕСГ-практики, климатски промени, законодавни акти на ЕУ, адвокати и адвокатски друштва во Република Северна Македонија.

# Вовед

Деловниот успех на фирмите е предмет на мултифакторска анализа. Факторите што влијаат врз корпоративниот деловен успех се надворешни (пример: глобално затоплување, пандемијата предизвикана од КОВИД-19, земјотреси и други природни, како и катастрофи предизвикани од човекот) и внатрешни (пример: деловни политики и практики ненавремено планирање на начинот на соочување со тековните предизвици, експлоатација на природните ресурси и работната сила, како и лошо корпоративно управување).

Во врска со внатрешните фактори се развиваат еколошки, социјални и корпоративни практики (ЕСГ), кои доколку фирмите ги применуваат во своето работење во протоколарна форма, полесно ќе се справуваат со многу предизвици и ќе бидат општествено одговорни кон природната средина, како и поатрактивни за инвеститорите.

ЕСГ-практиките повеќе не претставуваат само препораки што фирмите е целесходно да ги преземаат во рамките на своето работење, туку тие стануваат задолжителни практики што фирмите мора да ги инкорпорираат. Задолжителната примена на ваквите практики потекнува од актите што Европската Унија (во понатамошниот текст: ЕУ) неодамна ги има усвоено<sup>12</sup>, кои ја регулираат оваа материја и што постепено се прифаќаат и од страна на државите членки. Аналогно, фирмите ќе мора задолжително да ги вклучат ЕСГ-практиките во рамките на своето работење со цел нивна усогласеност со националното и европското законодавство.

Еден од најголемите предизвици со кои се соочува светот денес се климатските промени, поради што и најголемите промени што фирмите треба да ги направат се однесуваат токму на еколошките практики, како дел од ЕСГ-практиките. Токму поради ова, потребно е фирмите да преземат активности со кои ќе ги исполнат целите наведени во Парискиот договор.<sup>13</sup>

Веќе постои тренд на преземање сè поголеми еколошки активности од страна на фирмите ширум светот со цел усогласување на нивната дејност со ваквиот договор, па се поставува прашањето: како адвокатите и адвокатските друштва ќе го сменат пристапот кон своите деловни активности со цел исполнување на целите наведени во Парискиот договор?

Во овој контекст, разгледана ќе биде историјата на ЕСГ-практиките, со посебен осврт на развојот на еколошките практики, како и активностите што веќе ги имаат преземено мултиинтернационалните адвокатски друштва. Истовремено, разгледани ќе бидат и првите судски случаи во светот, во кои судот им налага на фирмите,

<sup>12</sup> Taxonomy Regulation - 2020/852/EU, достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852;Regulation-2019/2088-EN-sfdr-EUR-Lex>, достапно на: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088;Directive\(EU\)2022/2464](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088;Directive(EU)2022/2464), достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464>.

<sup>13</sup> Парискиот договор е меѓународен договор за климатски промени што е потпишан во 2016 година. Договорот главно се однесува на мерки со кои ќе се ублажат климатските промени. Денес, 194 држави и Европската Унија се потписнички на Парискиот договор.

страни во спорот, преземање повисок степен на еколошко насочени активности за заштита на животната средина.

Сепак, ова ќе претставува приказ на моменталната состојба во врска со оваа проблематика во светот, додека, пак, главната тема на овој труд е разгледување на тоа дали и колку адвокатите и адвокатските друштва во Република Северна Македонија веќе започнуваат да преземаат активности во однос на примената на ЕСГ-практиките.

Истото ќе биде направено преку анкета што е спроведена со адвокати што работат во адвокатски друштва во Република Северна Македонија (во понатамошниот текст: РСМ), врз основа на што ќе биде анализирано колку адвокатските друштва се запознаени со ваквите трендови и колку тие се грижат за зголемувањето на еколошката свест.

# 1. ЕКОЛОШКИ, СОЦИЈАЛНИ И КОРПОРАТИВНИ ПРАКТИКИ - ПРИМЕНА

ЕСГ, како термин, за првпат се споменува во истражувањето наречено „Who cares wins“, спроведено од страна на Обединетите нации (Глобал Компакт), додека, пак, суштината на она што и денес се регулира со ЕСГ е дефинирано одамна, во 1970-тите години (Who cares wins, Global Compact, 2004).

Така, во 70-тите години, со цел инвеститорите да имаат поголем увид во фирмите во кои инвестираат, започнува да се развива т.н. општествено одговорно инвестирање. Согласно тоа, инвеститорите при инвестирањето во фирмите започнале да обрнуваат поголемо внимание кон заштитата на правата на работниците, како и начинот на набавка на сировини, со цел заштита на животната средина. Со сè поголемата грижа што инвеститорите започнале да ја покажуваат кон фирмите во кои инвестирале, почнало да се забележува една целосна различна димензија на инвестирањето, па така, инвеститорите не инвестирале повеќе според профитабилноста на инвестицијата, туку и во согласност со своите морални и етички убедувања.

Последователно, во 2000 година е одржан Милениумскиот самит, каде што се поставени првите темели со цел државите и фирмите да почнат да дискутираат на повисоко и пофреквентно ниво за ваквите проблеми. Набргу потоа, дури 245 фирми им дале извештај на своите инвеститори за начинот на кој нивната работа влијае врз климатските промени (Krantz 2024).

Во 2015 година, од страна на Обединетите нации се развиени т.н. Цели на одржлив развој, во кои се набројуваат 17 цели за одржливост, кои доколку се применуваат, треба да придонесат за позитивни климатски промени во светот до 2030 година. Интересно е тоа што во вака поставените цели се набројани истите оние цели што фирмите си ги задаваат во рамките на примена на ЕСГ-практиките (Zhang, Azman 2023).

Кратенката ЕСГ, онака како што се применува денес, го има следново значење: Еколошки практики се практики што фирмите ги применуваат со цел намалување на негативното влијание врз животната средина, и тоа со намалување на емисиите на стакленички гасови или ограничување на загадувањето на водата и воздухот; Социјалните практики се практики со кои една фирма се стреми да обезбеди правични работни практики, промовира различност и вклученост на работното место; Корпоративните практики се практики со кои една фирма го регулира начинот на кој се управува со организацијата, промовирајќи ги транспарентноста, отчетноста, правата на акционерите и на одборот (Mohd Radzi et al. 2023).

Дополнително, ваквите ЕСГ-практики полека но сигурно прераснуваат во принципи што фирмите ќе мора да ги следат со цел придонесување за добробитта на општеството и животната средина, а не само насоки што фирмите е препорачливо да ги почитуваат со цел зголемување на нивната атрактивност кон инвеститорите. Ваквата состојба е особено видлива поради неодамнешната работа на ЕУ.

Така, воспоставена е нова Директива за известување за корпоративна одржливост (CSRD)<sup>14</sup> од страна на ЕУ, која од фирмите бара да известуваат за влијанието врз животната средина и социјалните мрежи на нивните деловни активности и за деловното влијание на нивните ЕСГ-напори. Освен ова, во 2024 година е постигнат и привремен договор помеѓу Советот на Европа и Европскиот парламент за предлог-регулатива за ЕСГ, која има цел да ја зголеми довербата на инвеститорите во одржливи производи.<sup>15</sup>

Евидентно е дека вака преземаните активности од страна на ЕУ претставуваат само почеток на регулирање на ЕСГ-практиките, како и нивна преобразба од препораки во задолжителни активности што фирмите ќе мора да ги преземаат.

## 2. ЕКОЛОШКИ ПРАКТИКИ

Новиот извештај на Светската метеоролошка организација за 2023 година покажува дека претходната година повторно се постигнати рекордите во врска со нивото на стакленички гасови, температура на површината, топлина и закиселување на океаните, пораст на нивото на морето, намалување на ледената покривка од Антарктикот и повлекување на глечерите (World Meteorological Organization, 2024). Имајќи ги предвид ваквите долгогодишни негативни резултати, сè поголем е притисокот врз светот, а со тоа и врз самите фирми да преземат колку што е можно поефективни мерки за спречување на ваквите климатски промени.

Во оваа смисла, расте и потребата од правно регулирање на активностите што ги преземаат фирмите, со цел освен морална, да имаат и правна обврска за преземање на ваквите активности поради намалување на климатските промени.

Иако првата асоцијација е дека преземањето на ваквите еколошки практики би требало да биде од страна на високоризични дејности, како што се фирмите што ископуваат природни сировини или, пак, оние што нив ги користат во текот на производството, сепак ваквата перцепција би била погрешна.

Обврската за преземање дејства со кои би се заштитила животната средина се однесува на сите фирми, без оглед на дејноста што ја имаат.

<sup>14</sup> Целта на Директивата за известување за корпоративна одржливост (ефективна од 5 јануари 2023 година) е да обезбеди јасност, што ќе им помогне на инвеститорите, аналитичарите, потрошувачите и другите засегнати страни подобро да ги проценат перформансите на одржливоста на фирмите од ЕУ и поврзаните деловни влијанија и ризици.

<sup>15</sup> Доколку постојат македонски друштва што имаат основано свои друштва или подружници во земји од Европската Унија, тие ќе мора да ги исполнат критериумите што се зададени во Директивата, а истото се однесува и на македонските друштва што имаат акции што котираат на европските берзи.

Освен т.н. тренд на примена на ЕСГ-практиките поради зголемување на атрактивноста на фирмите, а со тоа и на нивната профитабилност, како и потребата и постепената појава на регулативи со кои правно би се регулирала ваквата материја, во светот започнува да се развива и судска практика врз основа на ЕСГ-практиките што фирмите треба да ги почитуваат, а особено во однос на еколошките практики што ги преземаат, односно не ги преземаат.

Така, актуелен станува терминот „greenwashing“, под кој се подразбира практика каде што фирмите даваат лажен впечаток за нивната еколошка настроеност. Тие преувеличуваат или фабрикуваат тврдења за нивните напори за одржливост или производи, за да изгледаат поодговорни за животната средина отколку што всушност се (Lindwall 2023).

Токму ваквите случаи на „greenwashing“ се едни од главните причини за иницирање судски постапки, најчесто од страна на невладините организации за заштита на животната средина.

Во мај 2021 година, пред Окружниот суд во Хаг, Кралство Холандија, од страна на 7 невладини организации е поднесена тужба против фирмата за производство на нафта, Shell plc, при што тужителите барале од судот да му се наметне на тужениот да почне да дејствува во согласност со Парискиот договор. Судот утврдил дека иако фирмата Shell plc има утврдено програма за одржливост во рамките на своето работење, сепак таа програма не е соодветна и не ги исполнува предвидените очекувања, имајќи ја предвид големината на компанијата. Со одлуката на судот, на фирмата се налага да ги намали емисиите на CO<sub>2</sub>, при што овој случај претставува прв случај во историјата каде што на мултинационална фирма се налага да преземе активности за намалување на климатските промени.

Холандскиот суд заклучил дека одговорноста на фирмата да ги намали емисиите на CO<sub>2</sub> произлегува од стандардот на грижа утврден во општиот статут на холандскиот закон, особено во делот што обезбедува заштита од дејства или пропусти што го прекршуваат правилото за правилно општествено однесување. Судот одлучил дека при толкувањето на овој стандард на грижа може да се осврне на инструментите на „мекото право“ што ја поддржуваат корпоративната одговорност за почитување на човековите права, како што се Водечките принципи на Обединетите нации за бизнис и човекови права. Се вели дека овие инструменти го одразуваат она што сега е општоприфатено како баран стандард за корпоративна одговорност (Hague District Court, Milieudefensie v Royal Dutch Shell, C/09/571932).

Во април 2024 година е одржано рочиште на кое тужениот ја оспорува првостепената одлука, за што второстепениот суд сè уште нема донесено одлука, но се очекува

ваквиот случај да продолжи до највисоките инстанции на холандскиот суд (Reuters, 2024).

Ова е првиот ваков случај, но очекувано е сè повеќе граѓани, невладини организации, вработени, како и други фирми да започнат да иницираат судски постапки, со цел фирмите што не водат грижа за животната средина истото тоа да мора да го сторат согласно пресуда од страна на суд.

### 3. МОРАЛНА ОБВРСКА НА АДВОКАТИТЕ

Адвокатите и адвокатските друштва имаат морална обврска за преземање дејства со кои би ја заштитиле животната средина. Така, голем дел од најголемите адвокатски друштва во светот веќе имаат активности со кои преземаат иницијатива за намалување на климатските промени, и тоа преку:

- ✚ Дигитализација на канцелариите;
- ✚ Рециклирање на употребената хартија;
- ✚ Употреба на хартиени чаши и сламки;
- ✚ Заштеда на електрична енергија преку користење обновливи извори;
- ✚ Намалување на емисиите на CO<sub>2</sub>;
- ✚ И друго.

Следејќи ја сè поголемата актуелност на ЕСГ-практиките, голем дел од адвокатите и адвокатските друштва низ светот, освен преземањето на овие иницијативи, на годишно ниво објавуваат и извештај за своите активности во рамките на ЕСГ-практиките, а истовремено започнуваат и да даваат правни совети, односно услуги во областа на ЕСГ-практиките за клиенти, како дел од својата адвокатска практика. Преземањето на ваквите иницијативи од страна на адвокатите и адвокатските друштва се очекува да се зголеми во следните години, имајќи ги предвид неодамнешните истражувања спроведени врз нивните клиенти.

Така, во 2023 година е спроведен прашалник како дел од извештајот „Што сакаат клиентите на адвокатските друштва?“, во кој се наведува дека дури на 39 % од испитаниците им е важна или многу важна грижата за животната средина од страна



на адвокатските друштва, од кои добиваат адвокатски услуги (Law firm Marketing Club, 2023).

Оттука, се поставува прашањето на кој начин и дали адвокатите и адвокатските друштва во РСМ се запознаени или, пак, дали ги применуваат ваквите релативно нови еколошки практики, кои би било целисходно да ги преземат со цел да бидат поатраktivни за нови клиенти и инвеститори.

## 4. ПРИМЕНАТА НА ЕКОЛОШКИТЕ ПРАКТИКИ ВО МАКЕДОНИЈА

Имајќи предвид дека ЕСГ-практиките стануваат „новото нормално“, се поставува прашањето: дали македонските фирми имаат започнато со примена на ваквите практики?

Имено, во Р. С. Македонија во последнава година е забележан пораст на примената на ЕСГ-практиките особено од страна на финансиските институции – банките. Така, Народната банка на РСМ (во понатамошниот текст: НБРСМ) веќе има започнато со иницијативи во кои им наметнува на финансиските друштва во РСМ да започнат со преземање поголеми напори во однос на примената на ЕСГ-практиките во рамките на своето работење.

НБРСМ веќе има изготвено акти во кои е регулиран начинот на кој финансиските институции во РСМ треба да подготват и да поднесат извештај за активности до НБРСМ, кои ги имаат преземено во однос на заштита на животната средина<sup>16</sup>.

Оттука, имајќи го предвид ваквиот тренд, кој започнува да се појавува и во РСМ, како и можноста адвокатите и адвокатските друштва да им даваат правни услуги на бизниси што потенцијално се занимаваат со дејности што ја загадуваат животната средина, а истовремено и би можеле да соработуваат со надворешни соработници што не преземаат мерки за заштита на животната средина, се поставува прашањето: дали адвокатите и адвокатските друштва во РСМ веќе имаат започнато да ги преземаат вакви иницијативи во своето работење?

### 4.1. Анкета

Досега во РСМ нема никакви законски, ниту, пак, други иницијативи со кои се покренува прашањето во врска со тоа како адвокатите и адвокатските друштва во Македонија треба да се однесуваат согласно новите ЕСГ-трендови во светот.

Со цел анализа на ваквата ситуација во временскиот период од 4.6.2024 година до 11.6.2024 година, спроведена беше анкета со адвокати што се вработени во адвокатски друштва (домашни и странски, кои имаат седиште во РСМ), со цел запознавање со моменталната ситуација во врска со ЕСГ-практиките.

Анкетата ги покажа следниве резултати:

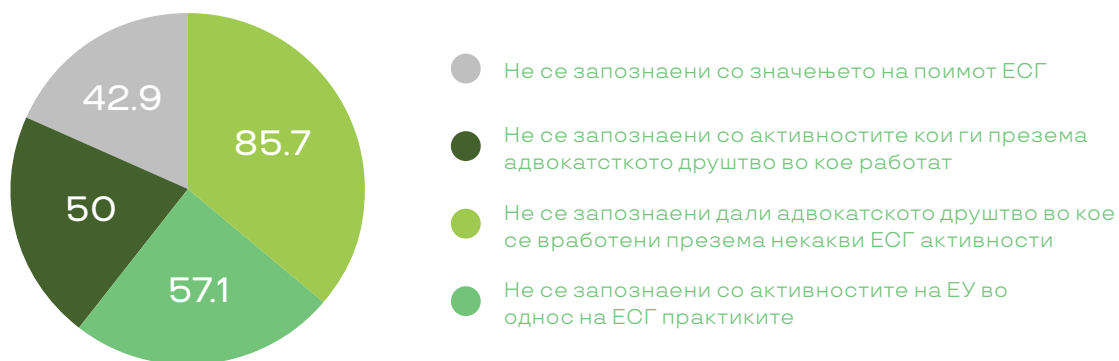
42,9 % од испитаниците не се запознаени со трендот на ЕСГ-практики што почнуваат да се применуваат во светот и не се запознаени со суштината на она што всушност претставува ЕСГ.

Кога станува збор за тоа дали адвокатските друштва во кои работат испитаниците преземаат одредени активности за заштита на животната средина, искуствата се поделени. Односно, 50 % од испитаниците се запознаени со активностите што ги преземаат адвокатските друштва во кои се вработени за заштита на животната средина, додека, пак, 50 % не се запознаени.

Имајќи ја предвид глобалната иницијатива за заштита на животната средина, како и климатските промени што сè повеќе ја зафаќаат планетата, загрижувачки е процентот на испитаници што не знаат дали адвокатските друштва во кои работат воопшто преземаат какви било активности за заштита на животната средина.

Освен што испитаниците не се запознаени со тоа дали нивните работодавачи преземаат активности за заштита на животната средина, 85,7 % од испитаниците не се запознаени дали адвокатското друштво во кое работат применува некакви ЕСГ-практики. Дополнително на ова, придонесува и тоа што ни едно адвокатско друштво од оние со кои беше извршена анкетата не презема иницијативи, во смисла на организирање презентации или какви било активности со цел да ги запознае вработените со новитетите и примената на ЕСГ-практиките. Ова е особено разочарувачко имајќи предвид дека со ЕСГ-практиките се обрнува посебно внимание на вработените и нивната добросостојба.

Истовремено, 57,1 % од испитаниците воопшто не се запознаени со иницијативите што ги презема Европската Унија, а во врска со ЕСГ-практиките. Тоа е податок што само покажува дека адвокатите и адвокатските друштва во РСМ не ги следат трендовите што набрзо би можело да почнат да се применуваат од страна на соседните држави, но и во РСМ.



Горенаведеното покажува дека освен што најголемиот дел од адвокатските друштва не преземаат активности за заштита на животната средина, туку и голем дел од нив воопшто немаат преземено никакви иницијативи во врска со трендот на ЕСГ-практиките, кои сè повеќе се применуваат од страна на адвокатите и адвокатските друштва во светот.

Освен што ова може негативно да влијае врз работата и профитот на адвокатските друштва во РСМ, ваквата неодговорност на адвокатските друштва во РСМ има негативно влијание и врз животната средина.

## Заклучок и препораки

Од спроведената анкета може да се забележи дека адвокатите и адвокатските друштва во РСМ не обрнуваат големо внимание на трендот на примена на ЕСГ-практиките.

Ваквата состојба е особено поразителна не само во однос на грижата што адвокатите и адвокатските друштва ја покажуваат кон заштитата на животната средина, туку и имајќи го предвид негативното влијание врз нивната профитабилност.

Имено, при изборот на адвокат, сè повеќе меѓународни клиенти обрнуваат внимание на тоа дали адвокатот или адвокатското друштво со кое соработуваат применува одредени ЕСГ-практики. Доколку македонските адвокати и адвокатски друштва не започнат со иницијатива и активност за примена на ЕСГ-практиките, тие наскоро нема да може да одговорат на потребите на нивните меѓународни клиенти.

Поради горенаведеното, адвокатите и адвокатските друштва во Република Северна Македонија треба да започнат со активности за имплементација на ЕСГ-практиките, и тоа:

1. Да именуваат лице или лица што ќе бидат одговорни за усогласување на работата на адвокатот или адвокатското друштво со ЕСГ-практиките;
2. Да изготват план со краткорочни и долгорочни цели во областа на ЕСГ;
3. Да ги одредат активностите, како и начинот на кој ќе бидат преземени ваквите активности, а кои ќе бидат насочени кон исполнување на целите од областа на ЕСГ;
4. Да подготват и да објават извештај за преземаните активности во изминатата деловна година и резултатите што биле постигнати поради преземањето на ваквите активности;
5. Да започнат со едукација на своите вработени во областа на ЕСГ, со што ќе може да ја прошират својата дејност со давање совети на потенцијални клиенти во областа на ЕСГ-практиките.

Со изготвување план за примена на ЕСГ-практиките и со преземање активности за исполнување на ваквите цели, адвокатските друштва ќе имаат позитивно влијание врз животната средина во РСМ, ќе го зголемат задоволството кај своите вработени и ќе имаат подобро корпоративно управување. Дополнително, примената на ЕСГ-практиките може да ја зголеми профитабилноста на адвокатските друштва, имајќи предвид дека при изборот на адвокатско друштво за обезбедување правни услуги, меѓународните клиенти предвид ја имаат и примената на ЕСГ-практиките од страна на адвокатските друштва.

# Користена литература

- Hirdayu Mohd Radzi S., Abd Hamid N., Fadhilah Ismail R., (2023) An Overview Of Environmental, Social And Governance (Esg) And Company Performance, European Proceedings of Social and Behavioral Sciences.
- Zhang, Azman, (2023) Environmental Social and Governance (ESG) Performance of Corporate Value in Different Periods, Macrothink Institute.
- Lei, Zhang (2024) ESG and Corporate Climate Actions, Climate Finance.
- Jiang (2024), The impact of ESG Factors on the Firm Performance, Advances in Economics Management and Political Sciences.
- Tang (2024), Toward Supply-Chain-Aware ESG Measures, Responsible and Sustainable Operations.
- Wu, Yi, Hu, Oleksii (2024), The effect of ESG performance on corporate green innovation, Business Process Management Journal.
- Noeth (2024), The ESG Standards and Frameworks, The ESG and Sustainability Deskbook for Business.
- Dathe, Helmod, Dathe (2024), Approach to ESG Policy, Implementing Environmental, Social and Governance (ESG) Principles for Sustainable Business.
- The history of ESG: A journey towards sustainable investing, достапно на: <https://www.ibm.com/blog/environmental-social-and-governance-history/> (Пристапено на: 01.06.2024 година).
- What is the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)?, достапно на: <https://www.ibm.com/topics/csrd> (Пристапено на: 04.06.2024 година).
- Environmental, social and governance (ESG) ratings: Council and Parliament reach agreement, достапно на: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/05/environmental-social-and-governance-esg-ratings-council-and-parliament-reach-agreement/> (Пристапено на: 25.05.2024 година).
- Is climate change litigation against companies on the horizon in the UK?, достапно на: <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2021/july/29/is-climate-change-litigation-against-companies-on-the-horizon-in-the-uk> (Пристапено на 25.05.2024 година)
- ESG Disputes Bulletin - April 2024, достапно на: <https://www.dentons.com/en/insights/newsletters/2024/april/4/uk-esg-disputes-bulletin/esg-disputes-bulletin-april-2024> (Пристапено на: 30.05.2024 година).
- The rise of ESG litigation, достапно на: <https://www.ogier.com/news-and-insights/insights/the-rise-of-esg-litigation/#:~:text=for%20businesses%20globally,What%20is%20ESG%20litigation%3F,for%20certain%20types%20of%20entities> (Пристапено на: 01.06.2024 година).
- Causes and Effects of Climate Change, достапно на: <https://www.un.org/en/climatechange/science/causes-effects-climate-change#:~:text=Fossil%20fuels%20%E2%80%93%20coal%20oil%20and,of%20all%20carbon%20dioxide%20emissions> (Пристапено на: 02.06.2024 година).

- ЕСГ (ESG) известување – новата обврска за македонските акционерски друштва, достапно на: <https://www.ekonomijaibiznis.mk/News.aspx?IdNews=26237> (Пристапено на: 02.06.2024 година).
- Who cares wins, Connecting financial markets to a changing world, The Global Compact, достапно на: [https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who\\_cares\\_wins\\_global\\_compact\\_2004.pdf](https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf) (Пристапено на: 23.05.2024 година).
- State of the Global Climate 2023, достапно на: <https://wmo.int/publication-series/state-of-global-climate-2023#:~:text=The%20WMO%20report%20confirmed%20that,tен%2Dyear%20period%20on%20record> (Пристапено на: 04.06.2024 година).
- What is ESG?, Deloitte, достапно на: <https://www2.deloitte.com/hu/en/pages/energy-and-resources/articles/esg-explained-1-what-is-esg.html> (Пристапено на 14.06.2024)
- How 'ESG' came to mean everything and nothing, BBC, достапно на: <https://www.bbc.com/worklife/article/20231114-how-esg-came-to-mean-everything-and-nothing> (Пристапено на: 13.06.2024).
- Taxonomy Regulation - 2020/852/EU, достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852> (Пристапено на: 09.08.2024).
- Regulation - 2019/2088 - EN - sfdr - EUR-Lex., достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R2088> (Пристапено на: 09.08.2024).
- Directive (EU) 2022/2464, достапно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2464> (Пристапено на: 09.08.2024).
- Пресуда, Холандски основен суд, достапно на: <https://jusmundi.com/en/document/decision/en-vereniging-milieudefensie-others-v-royal-dutch-shell-plc-judgment-of-the-hague-district-court> (Пристапено на: 04.06.2024 година).

# ОСТВАРУВАЊЕ НА УСТАВНО ЗАГАРАНТИРАНО ПРАВО НА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“  
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје  
Магдалена Б. Илиевска



## Резиме

Уставот на Република Северна Македонија во членот 43, како и во уставите на најголемиот број држави, на секој човек му го гарантира правото на здрава животна средина. Составен дел од овој член е должноста на секој еден од нас да ги унапредува и да ги заштитува животната средина и природата, а државата е таа што обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина. Но, колку државата им го обезбедува ова право на нејзините граѓани и како се санкционира спречувањето на тоа право? Република Северна Македонија, како земја кандидат за ЕУ, е потписничка на голем број меѓународни конвенции и договори, преку кои се остварува правото на здрава животна средина и е во постојан процес на хармонизација на националното право со еколошкото право на ЕУ. Но, и покрај тоа, низа индикатори покажуваат дека во зимскиот период од годината, главниот град Скопје е на врвот на листата на најзагадени градови во Европа. Последиците од енормното загадување имаат и свои последици, како што се појавата на белодробни, кардиоваскуларни и малигни заболувања, еколошка катастрофа, а со тоа и намалување на животниот век на човекот. Загадувањето е меѓу најсериозните проблеми со кој се соочува нашата држава. Најчести фактори на загадување се: градење, транспорт, индустрија, недозволена трговија со отпад, неселективно сечење дрвја и сл. Но, неспорно е дека сè од наведеното е „дозволено“ со пропусти токму од инспекциските служби за животна средина на централно и на локално ниво, како и со „несанкционирање“ од страна на правосудните органи за вршителите на кривични дела против животната средина и природата, односно еколошкиот криминал. Еколошкиот криминал е незаконски чин што директно штети на животната средина, а истовремено се карактеризира со големи влијанија врз природната средина. Примарна улога за здрава животна средина имаат државата и граѓаните, односно граѓанската еколошка свест. Но, дали и колку државата го остварува уставно загарантираното право на здрава животна средина?

**Клучни зборови:** устав, право, здрава животна средина, загадување, еколошки криминал.



## Вовед

Во извештајот за зелен раст на Македонија, според Светска банка, Република Северна Македонија има најзагаден воздух во Европа. Македонија е на петтото место според годишните смртни случаи предизвикани од загаден воздух, односно од ПМ 10 честичките. Според извештајот на Светска банка, цврстите честички ПМ 10 се одговорни за 1 350 смртни случаи годишно, но и за илјадници изгубени работни денови – што претставува економски трошок од 300 милиони евра годишно или 2,5 % од вкупниот БДП. Според извештајот за квалитетот на воздухот за 2018 година од Европската агенција за животна средина, Македонија има највисока годишна концентрација на ПМ 2,5 честички со  $52 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Како директна последица од ова загадување со ПМ 2,5, во Македонија има 3 000 прерани смртни случаи годишно. Во 2016 година, само пет мерни станици во Европа регистрирале надминување на граничните вредности за јаглероден моноксид, а една од нив е во Скопје. Суспендираните честички, попознати како ПМ 10, се едни од најголемите загадувачи на воздухот во Скопје. Тоа се мали честички со дијаметар од 10 микрони што лесно навлегуваат во белите дробови и содржат метали и прашина од индустријата и од патиштата, како и честички создадени при согорување. Најчести извори на загадување се индустриските капацитети, моторните возила, градилиштата и користењето неквалитетни горива за затоплување на домаќинствата. ПМ 2,5 честичките се помали од 2,5 микрони, односно триесетина пати помали од дебелината на едно влакно, што значи дека исто така може лесно да се вдишат во белите дробови. Овие честички се испуштаат при согорување на фосилните горива, гума, пластика, но и органски материјали, како што е дрвото.<sup>17</sup>

Правото на здрава животна средина е индивидуално право на човекот, но истовремено претставува и колективна одговорност на општествената заедница и на државата да „обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина“ (ст. 3 чл. 43). Граѓаните имаат право на здрава животна средина, достојна на нивната личност, како за сегашните, така и за идните генерации. Уставно загарантираното право на здрава животна средина во РСМ понатаму се разработува во законските регулативи и во националните стратешки документи што треба да ги спроведуваат надлежните институции. Се поставува прашањето дали законите се почитуваат и се применуваат. Зошто Република Северна Македонија секоја зима е на листата на најзагадени држави во Европа, иако има доволно акти за уредување и заштита на животната средина, за разлика, на пример, од Словенија? Во Европските земји, голема улога во заштитата на животната средина имаат и невладините организации, особено како „мониторинг систем“ за функционирањето на институциите во заштитата на животната средина, како и во подигнувањето на еколошката свест и културата.

# 1. ПРАВО НА ЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО СПОРЕДБА СО РЕПУБЛИКА СЛОВЕНИЈА

Од 9 ноември 2005 година, Република Северна Македонија се има стекнато со статус на кандидат за полноправно членство во Европска Унија. Република Северна Македонија секоја година континуирано се стекнува со статус на една од најзагадените држави во Европа. Загадениот воздух со себе носи свои последици по граѓаните. Според извештајот од Институтот за јавно здравје, насловен „Аерозагадувањето во Р. С. Македонија и ризици по здравјето“, во Македонија годишно има 3 828 смртни случаи што може да се припишат на изложеноста на тековните концентрации на ПМ 2,5 честичките, што е 17,7 отсто од вкупната смртност во државата. Согласно наодите од извештајот, како последица од аерозагадувањето на годишно ниво има 195 смртни случаи поради исхемична срцева болест, а дури 378 смртни случаи од мозочен удар.<sup>18</sup> Следствено на тоа, се поставува прашањето како високата концентрација на ПМ честичките влијае кај децата и хронично болните? Според истражувањата, сообраќајот, индустријата, неконтролираните градежни активности и неконтролираното фрлање отпад на диви депонии се главните извори на загадувањето. Истражувањата на Светската здравствена организација покажуваат дека во 2016 година во светот починале 600 000 деца од акутни инфекции на долниот дел од респираторниот систем предизвикани од загаден воздух. Исто така, повеќе од 90 проценти од светската популација страда од токсичен воздух. Додека Република Северна Македонија не може да се справи со предизвикот на аерозагадувањето, а со тоа и не може да им го „обезбеди“ правото на здрава животна средина на нејзините граѓани, Република Словенија се стекна со статусот на најчиста земја во светот од страна на Обединетите нации. Согласно чл. 72 од Уставот на Република Словенија, „Секој има право на здрава животна средина. Државата се грижи за здрава животна средина. За таа цел, со закон се определуваат условите и начините за вршење стопански и други работи. Законот определува под кои услови и до кој степен лицето што предизвикува штета на животната средина е должно да ја намира штетата. Заштитата на животните од тортура е регулирана со закон“. Република Словенија исполнува дури 96 од 100 индикатори за одржливост, почнувајќи од грижата за здрава животна средина. Владата на Словенија има донесено сет мерки и закони за заштита на животната средина: воведување јавни велосипеди, автобуси на природен гас, забрана за управување моторни возила во центрите на поголемите градови, со што се намалуваат штетните гасови, а најзначајна мерка е рециклирањето на отпадот. Во 2021 година, во Словенија се рециклирани 60 проценти од вкупното количество комунален отпад. За разлика од Словенија, во

<sup>18</sup> Влијание на аерозагадувањето врз здравјето на населението и работниците што работат на отворено – нова алатка за проценка на здравствениот ризик, ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија, Одделение за медицина на труд и проценка на здравствени ризици, Скопје 2017, достапно на: <https://www.iph.mk/Upload/Documents/aerogazaduvanje-novo-2017-1.pdf>.

Македонија воопшто нема евиденција дали и колкаво количество комунален отпад е рециклирано. Република Словенија може да се пофали и со системот „BicikeLJ“ во Љубљана. Станува збор за систем за најмување велосипеди. Во 2019 година, Љубљана била рангирана на 14-тото место на листата на 20 градови во светот со најдобри услови за користење велосипед. Има 61 пункт за користење велосипеди и вкупно 610 јавни велосипеди што им се достапни на граѓаните, а првиот час за нивното користење е бесплатен. Со ваквата мерка се намалуваат штетните гасови од сообраќајот, а тоа резултира со поздрава животна средина. Од големо значење за здрава животна средина е и биодиверзитетот. Под биодиверзитет се подразбира бројот на видови растенија, животни, габи и микроорганизми. Поголема разновидност на растенија значи поголема вегетација, која е важен и значаен фактор за питката вода. Габите и растенијата учествуваат во процесот на формирање на почвата, а дрвјата со корените ја штитат природата од ерозија. Според истражувањата, во Словенија живеат вкупно 20 000 видови животни и растенија во 40 национални паркови.<sup>19</sup>

## 2. РЕГУЛАТИВА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Република Северна Македонија, како земја кандидат за полноправно членство во Европска Унија, има обврска своето законодавство да го хармонизира со законодавството на ЕУ. Законодавството од областа на животната средина започнува да се усогласува со законодавството на ЕУ од 2004 година. Законите со кои се регулира и се заштитува животната средина во Република Северна Македонија се: Законот за животна средина донесен во 2005 година;<sup>20</sup> Законот за заштита на природата донесен во 2004 година;<sup>21</sup> Законот за квалитет на амбиентниот воздух донесен во 2015 година;<sup>22</sup> Законот за управување со отпад донесен во 2021 година;<sup>23</sup> Законот за пакување и управување со отпад од пакување донесен во 2021 година;<sup>24</sup> Законот за електрична и електронска опрема и управување со отпад од електрична и електронска опрема донесен во 2021 година;<sup>25</sup> Законот за заштита од бучава во животната средина донесен во 2021 година;<sup>26</sup> Законот за води донесен во 2008 година;<sup>26</sup> Законот за просторно и урбанистичко планирање донесен во

19 Од Словенците можеме да учиме како се прават пари од отпад, новинарска статија, Bloombergdrija, јули 2023, достапно на: <https://mk.bloombergadria.com/ekonomija/makedonija/35365/od-slovincite-mozeme-da-ucime-kako-se-pravat-pari-od-otpad/news>.

20 Закон за животна средина, „Службен весник на РМ“ 53/2005, достапно на: <https://www.moiepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/doc/zakon-zivotna-sredina-050705-53-05.pdf>.

21 Закон за заштита на природата, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/2010, 47/2011, 148/2011, 59/2012 и 13/2013, достапно на: <https://www.moiepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Zakon%20za%20zastita%20na%20Prirodата%20-%20Precisten%20tekst%20za%20neoficijalna%20upotreba.pdf>.

22 Закон за квалитет на амбиентниот воздух, „Службен весник на РМ“ 67/2004, достапно на: <https://www.moiepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/regulativa/zakon-kvalitet-ambientes-vozduh.pdf>.

23 Закон за управување со отпад, „Службен весник на РСМ“ 216/2021, достапно на: <https://mzsv.gov.mk/cms/Upload/ispit-za-ftofarmacija/2-zakon-upravuvanje-otpad.pdf>.

24 Закон за пакување и управување со отпад од пакување, „Службен весник на РМ“ бр. 161 од 30.12.2009 година, достапно на: <https://www.moiepp.gov.mk/wp-content/uploads/2018/12/>.

25 Закон за електрична и електронска опрема и управување со отпад од електрична и електронска опрема донесен во 2021 година, „Службен весник на РСМ“ 176/21 (стр. 34-76), достапно на: <https://www.moiepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/regulativa/zakon-otpadna-elektronska-oprema.pdf>.

26 Закон за заштита од бучава во животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2007, 124/2010 и 47/2011), достапно на: <https://www.moiepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Zakon%20za%20zastita%20od%20bucava%20-integralen%20tekst.pdf>.

2014 година,<sup>27</sup> Законот за минерални сировини донесен во 2012 година,<sup>28</sup> Законот за хемикалии донесен во 2011 година.<sup>29</sup> Покрај Уставот и круцијалните закони во оваа област, значајни се некои стратешки документи што ги донесува Министерството за животна средина на Република Северна Македонија. Такви се: Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027), Националната стратегија за биолошка разновидност (2019-2023), Националната стратегија за животна средина и климатски промени (2014-2020), Стратегијата за одржлив развој (2009-2030).

### 3. ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ, УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО И ПРИСТАП ДО ПРАВДАТА ЗА ПРАШАЊАТА ПОВРЗАНИ СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА

Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија континуирано ги опфаќаат и стандардите на заштитата на животната средина. Во Извештајот за 2020 година се нотира дека „постои континуиран дијалог со граѓанското општество, но потребни се дополнителни напори за подобрување на пристапот до информации, учеството на јавноста и консултации во процесите на донесување одлуки“. Во Извештајот на ЕК, исто така, се подвлекува дека треба да се подобри процената на влијанието врз животната средина и процедурите за стратешка оценка на животната средина, како и тоа дека треба дополнително да се подобри квалитетот на студии и процеси на јавни консултации, особено за проекти поврзани со хидроенергија, рударство и инфраструктура. Потребата од вклучување на јавноста во процесите на донесувањето одлуки, особено во процедурите за оценка на влијанието врз животната средина, се истакнува и во извештаите од 2016, 2018 и 2019 година,<sup>30</sup> од што може да се заклучи дека начелото на вклучување на јавноста, кое е важен сегмент во процесот на донесување одлуки за проекти што може да имаат влијание врз животната средина, континуирано не се спроведува низ годините, и покрај укажувањата од Европската Унија, туку и натаму претставува проблем. Нетранспарентноста, пак, на овие процедури, за кои е предвидено учество на јавноста, отвора сомнежи дека некои проекти од јавно значење намерно се чуваат подалеку од очите на јавноста. Втора значајна забелешка во Извештајот од 2020 година е дека Законот за инспекција во животната средина, кој е дел од недонесените закони од областа на животната средина, допрва треба да се донесе и таа, исто така, се провлекува и во претходните извештаи на Европската комисија. Потребата од овој

27 Закон за води, „Службен весник“ 87/2008, достапно на: <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/10/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D-%D0%97%D0%90-%D0%92%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A2%D0%95.pdf>.

28 Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 199 од 30.12.2014 година, достапно на: [https://mtc.gov.mk/media/files/Zakon\\_za\\_prostorno\\_i\\_urbanisticko\\_planiranje\\_199\\_30122014.pdf](https://mtc.gov.mk/media/files/Zakon_za_prostorno_i_urbanisticko_planiranje_199_30122014.pdf).

29 Закон за минерални сировини, „Службен весник на РСМ“, достапно на: [https://geol.gov.mk/pfiles/ZMS\\_MK\\_2022.pdf](https://geol.gov.mk/pfiles/ZMS_MK_2022.pdf)

30 Закон за хемикалии, „Службен весник на РМ“ бр. 145 од 5.11.2010 година, достапно на: <https://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2015/10/1-ZAKON-ZA-HEMIKALII-145.10.pdf>.

31 Анализирани во ИЗВЕШТАЈОТ ЗА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, ОБСЕ, 2020, достапно на: [https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589_0.pdf).

закон произлегува од потребата за координирано повеќегодишно планирање на инспекцискиот надзор на централно и на 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 што субјектите на надзорот го имаат врз животната средина. Архуската конвенција<sup>32</sup> е еден од најважните меѓународни документи во областа на заштитата на животната средина, кој е ратификуван од страна на Република Северна Македонија во 1999 година.<sup>33</sup> Во преамбулата на Архуската конвенција е истакнато дека адекватната заштита на животната средина е од суштинско значење за доброто на човекот и за основните човекови права. Според Конвенцијата, граѓаните мора да го имаат правото да учествуваат во одлучувањето и да имаат пристап до правдата во врска со прашањата за заштита на животната средина. Архуската конвенција е создадена со цел да ја зајакне улогата на граѓаните и граѓанските организации во однос на еколошките прашања и е базирана врз принципите на партиципативната демократија. Конвенцијата ги утврдува правата на граѓаните и граѓанските организации во однос на животната средина, а од потписниците се бара да ги исполнат потребните одредби така што јавните власти, на национално, регионално или на локално ниво, ќе придонесат овие права да станат ефективни.

Архуската конвенција содржи три столба што се од несомнено значење за граѓаните и за животната средина, и тоа:

- 1. Пристап до информации за животната средина** - право на граѓаните да добиваат информации за животната средина што ги имаат јавните органи.
- 2. Учество на јавноста во донесувањето одлуки за животната средина** – право на граѓаните да учествуваат во подготвување планови, програми, политики и законодавства што може да влијаат врз животната средина.
- 3. Пристап до правда за прашања поврзани со животната средина** – право на граѓаните да имаат пристап до информации кога се повредени нивните права.

Конвенцијата изречно забранува казнување или гонење лица што ги остваруваат своите права согласно Конвенцијата. Интерактивната двонасочна директна комуникација помеѓу засегнатите страни или поединци и надлежните институции го отвора патот за демократска легитимност. Во Република Северна Македонија, покрај невладините организации со фокус на екологија, формирана е и Платформа за еколошка правда<sup>34</sup> што вклучува државни, научни, јавни и невладини институции. Оваа платформа ја сочинуваат 16 членови, односно Центарот за правни истражувања и анализи, Македонската академија на науките и уметностите, Министерството за

<sup>32</sup> CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS, донесена на 25 јуни во Архус, Данска, достапно на: <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

<sup>33</sup> Закон за ратификација на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина (Архус), „Службен весник на РСМ“ бр. 40/99.

<sup>34</sup> Платформа за еколошка правда, достапно на: <https://ekoloskapravda.mk/mk/about/>.

животна средина и просторно планирање, Државниот инспекторат за животна средина, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда, Академијата за судии и јавни обвинители, Македонското здружение на млади правници, Еко-свест, Фронт 21/42, Град Скопје, Здружението на единиците на локалната самоуправа – ЗЕЛС, Милиеуконтакт Македонија и Глобал Шејперс Скопје Хаб. Во рамките на платформата ќе работат на идентификување модел за ефикасен надзор над спроведувањето на еколошките политики и регулативи, притоа зајакнувајќи ја имплементацијата на меѓународните еколошки стандарди и практиката.

Претставниците на државните институции, МАНУ, стручните лица и граѓанските организации ќе предложат и ќе развијат заеднички и одржлив пристап што ќе се заснова врз идентификувани цели и приоритети во заштитата и унапредувањето на животната средина и поддршката на политиките, законските формулации и решенија од областа на животната средина за справување со еколошките штети.

## 4. ЕКОЛОШКА СВЕСТИ И КУЛТУРА

Од пресудно значење за животната средина и за нејзината заштита е еколошката свест. Еколошката свест се дефинира како свест за самата животна средина. Да се биде еколошки свесен значи да се има претходно знаење за природата и нејзините проблеми. Врз формирањето еколошка свест кај современиот човек влијаат цела низа фактори, како што се: науката, образованието, практичните активности за да се елиминираат негативните состојби на животната средина и многу други фактори. Социјалните фактори се сметаат за најважните фактори што влијаат врз еколошката свест на луѓето, како што се: непосредното окружување, семејството, работата, образование, училиштето, врсниците, медиумите итн. Со желба да го подобри сопствениот квалитет на живот, човекот себично и безгрижно ги користи природните ресурси, што резултира со уништување на рамнотежата во природата и создавање низа проблеми што, парадоксално, сега го загрозуваат квалитетот на животот за кој толку се борел. Во таква средина станува јасно дека антропоцентричниот пристап кон природата мора да се замени со биоцентричен, односно културата да се сфати не како средство за отуѓување од природата, туку напротив, како средство за приближување кон неа. Формирањето еколошка култура се наметнува како императив во надминувањето на потрошувачкиот однос на човекот кон природните ресурси. Еколошката култура произлегува од еколошкиот поглед на светот што се заснова врз еколошко знаење и критичка евалуација на односот кон животната средина. Формирањето еколошка култура воопшто не е лесна задача, особено кога се има предвид дека со децении во општественото однесување преовладуваше принципот на однос кон природата што има утилитарен карактер. Психологијата, меѓу другите



научни дисциплини, се обидува да најде соодветен начин за да ја подигне свеста за еколошките проблеми на повисоко ниво.

Поимот „еколошка свест“ е тесно поврзан со поимот „еколошки криминал“, кој се карактеризира со негативно влијание на човекот врз животната средина. Еколошкиот криминал го опфаќа опсегот на активности што го прекршуваат законодавството за животна средина и предизвикуваат значителна штета или ризик за животната средина, здравјето на луѓето или и двете. Тука спаѓаат: неправилно собирање или отстранување отпад, уништување, убивање или трговија со заштитени диви животни, незаконита експлоатација на минерални сировини, употреба на супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка и сл., а тоа се карактеризира со зголемување на нивото на загадување, намалување на биолошката разновидност, нарушена еколошка рамнотежа и еколошка катастрофа. Еколошкиот криминал најчесто се реализира преку злоупотреба на различни измами со документи и сертификати за класификација на стока.

Европската комисија истакнува три фактори што придонесуваат за растот на еколошкиот криминал. Прво, тоа е можноста за профит, второ, малиот ризик да се детектира активноста како криминална и, трето, подемтот на глобалната трговија. Еколошкиот криминал претставува приоритет на Европската Унија во борбата против организираниот криминал како дел од EMPACT 2022-2025. Според истражувањето на Центарот за правни истражувања и анализи, во 2020 година за кривични дела против животната средина биле обвинети вкупно 57 лица, во 2019 година вкупно 69 лица, во 2018 година вкупно 60 лица, а во 2017 година 68 лица. Еколошкиот криминал, сепак, не е без жртви. Жртвите од еколошкиот криминал се токму граѓаните преку бројот на смртни случаи предизвикани од загадената животна средина во која живеат. Индустриските процеси може да предизвикаат сериозни еколошки проблеми и може да го зголемат загадувањето на воздухот, почвата и водата. Денес, повеќето компании се фокусирани на економските придобивки од нивниот бизнис, наместо влијанието врз животната средина. Подигнувањето на еколошката свесност во индустриските средини има ефект на прифаќање и преземање еколошки и општествени обврски. За да може да се преземат чекори за промена на еколошката свест и однесувањето на нашите граѓани, важно е прво да се утврди до кој степен тие се информирани за причините и последиците од еколошките проблеми, како ги перципираат овие проблеми и како се однесуваат кон нив во реални животни околности. Ниту еден од постојните еколошки проблеми не може целосно да се реши ако не се фокусираме на промената на човековото однесување, бидејќи колку и да го поттикнуваме процесот на санација со методи што произлегуваат во рамките на природните науки, доколку човековото однесување остане непроменето, повторно ќе се сретнеме со истите или дури и нови и поопасни проблеми во животната средина. Промените мора да започнат од секој поединец, но надлежните институции, како што се образовните институции, се исто така одговорни за всадувањето одредени вредности кај луѓето.

## Заклучок и препораки

Доколку направиме споредба со Република Словенија, свеста за здрава животна средина во Македонија и нејзиното унапредување е на многу ниско ниво. На многу ниско ниво е и свеста на органите на државата што треба да обезбедат здрава животна средина. Секојдневно се соочуваме со шумски пожари, пустошење шуми, загадување вода за пиење и сл. Најдобар пример како треба да се заштити животната средина може да земеме од Словенија, која заслужено ја носи титулата на најчиста земја во светот, особено во делот на рециклирање на комуналниот отпад. За да се постигне резултатот што го има Словенија, на Република Северна Македонија претстои долг пат и многу работа. Потребно е зголемување на процентот на зеленило во урбаните средини и воспоставување систем за управување со комунален отпад, како и преземање мерки за намалување на употребата на автомобили и сл. Исто така, сите треба да знаеме дека секој граѓанин е должен да ги унапредува и да ги заштити животната средина и природата, сè со цел да се овозможи здрава животна средина, како за нас, така и за идните генерации. Согласно Извештајот за процена на потребите според Архуската конвенција за Мисијата на ОБСЕ во Скопје, лошата животна средина предизвикува емиграција и ја уништува довербата на јавноста кон власта и одговорноста. Истражувањето спроведено од организациите за граѓанско општество покажале дека извршната власт во Северна Македонија, пред донесувањето на Законот во 2019 година, била најмалку отворена од сите власти во Југоисточна Европа. Во 2017 година, Северна Македонија беше „најлошо рангирана земја во регионот во поглед на пристапот до информации, и покрај фактот што донесениот Закон за слободен пристап до информации е со добар квалитет. Свкупната стапка на комплетираност за показателите за пристап до информации покажувала незадоволителни 37 %“.<sup>35</sup>

Врз основа на направената анализа може да се заклучи дека клучна улога во остварувањето на правото на здрава животна средина ја има токму државата, односно власта, бидејќи токму таа ни го гарантира ова право. Врвен приоритет треба да биде подигнувањето на свеста на граѓаните за здрава и чиста животна средина, како и соработката на граѓанските организации од областа на животната средина со власта.

Проблемот со загадувањето е системски проблем, затоа сите надлежни институции треба да го имплементираат законодавството и да ги следат стратешките приоритети. Во насока на подобрување на состојбата, како приоритети се наметнуваат:

<sup>35</sup> Извештај за процена на потребите според Архуската конвенција за Мисијата на ОБСЕ во Скопје, 2020, достапно на: <https://www.osce.org/files/f/ documents/9/e/513175.pdf>.



- ✔ консултирање на целокупната јавност во донесувањето одлуки за животната средина – отворени и транспарентни институции, особено на локално ниво;
- ✔ зголемување на бројот на државни инспектори за животна средина;
- ✔ дефинирање на надлежностите на институциите за дивоградби;
- ✔ овозможување лесен пристап и правна помош за граѓаните и компаниите со цел да добијат информации за прашања поврзани со животната средина и правната заштита во остварување на ова право преку бесплатна правна помош;
- ✔ подигнување на јавната свест преку различни еколошки кампањи за управување со отпад – медиумска одговорност;
- ✔ градење систем за информирање на општата јавност за правата и обврските поврзани со животната средина.

*„Ако сакаме некогаш да ги запреме климатските промени и да ги заштитиме земјиштето, водата и другите ресурси, а да не го заборавиме и намалувањето на страдањето на животните, ние мора да го славиме Денот на планетата Земја“*

(Ингрид Њукирк).

# Користена литература

- ВАнализа на препорачани мерки за справување со загадување на амбиенталниот воздух во С. Македонија, Центар за правни истражувања и анализи, Скопје, 2019 [https://ekosvest.com.mk/wp-content/uploads/2021/03/Analiza\\_Aero.pdf](https://ekosvest.com.mk/wp-content/uploads/2021/03/Analiza_Aero.pdf).
- Влијание на аерозагадувањето врз здравјето на населението и работниците што работат на отворено – нова алатка за процена на здравствениот ризик, ЈЗУ Институт за јавно здравје на Република Македонија, Одделение за медицина на труд и процена на здравствени ризици, Скопје, 2017 <https://www.iph.mk/Upload/Documents/aerzagaduvanje-novo-2017-1.pdf>.
- Од Словенците можеме да учиме како се прават пари од отпад, новинарска статија, Bloombergadrija, јули 2023 <https://mk.bloombergadria.com/ekonomija/makedonija/35365/od-slovincite-mozeme-da-ucime-kako-se-pravat-pari-od-otpad/news>.
- Закон за животна средина, „Службен весник на РМ“ 53/2005 <https://www.moepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/doc/zakon-zivotna-sredina-050705-53-05.pdf>.
- Закон за заштита на природата, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 67/2004, 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011; 59/2012 и 13/2013, <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Zakon%20za%20zastita%20na%20Prirodата%20-%20Precisten%20tekst%20za%20neoficijalna%20upotreba.pdf>.
- Закон за квалитет на амбиентниот воздух, „Службен весник на РМ“ 67/2004 <https://www.moepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/regulativa/zakon-kvalitet-ambientes-vozduh.pdf>.
- Закон за управување со отпад, „Службен весник на РСМ“ 216/2021 <https://mzsv.gov.mk/cms/Upload/ispit-za-fitofarmacija/2-zakon-upravuvanje-otpad.pdf>.
- Закон за пакување и управување со отпад од пакување, „Службен весник на РМ“ бр. 161 од 30.12.2009 година <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2018/12/>.
- Закон за електрична и електронска опрема и управување со отпад од електрична и електронска опрема донесен во 2021 година, „Службен весник на РСМ“ 176/21 (стр. 3476) <https://www.moepp.gov.mk/sites/default/files/alfa/regulativa/zakon-otpadna-elektronska-oprema.pdf>.
- Закон за заштита од бучава во животната средина („Службен весник на Република Македонија“ бр. 79/2007; 124/2010 и 47/2011) <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/09/Zakon%20za%20zastita%20od%20bucava%20-integralen%20tekst.pdf>.
- Закон за води, „Службен весник“ 87/2008, достапно на: <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/10/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D-%D0%97%D0%90-%D0%92%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A2%D0%95.pdf>.
- Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Сл. весник на Р. Македонија“ бр. 199 од 30.12.2014 година [https://mtc.gov.mk/media/files/Zakon\\_za\\_prostorno\\_i\\_urbanisticko\\_planiranje\\_199\\_30122014.pdf](https://mtc.gov.mk/media/files/Zakon_za_prostorno_i_urbanisticko_planiranje_199_30122014.pdf).
- Закон за минерални сировини, „Службен весник на РСМ“ [https://geol.gov.mk/pfiles/ZMS\\_MK\\_2022.pdf](https://geol.gov.mk/pfiles/ZMS_MK_2022.pdf).
- Закон за хемикалии, „Службен весник на РМ“ бр. 145 од 5.11.2010 година <https://zdravstvo.gov.mk/wp-content/uploads/2015/10/1-ZAKON-ZA-HEMIKALII-145.10.pdf>.
- ИЗВЕШТАЈ ЗА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, ОБСЕ, 2020 [https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589_0.pdf).
- CONVENTION ON ACCESS TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION IN DECISION-MAKING AND ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS, донесена на 25 јуни во Архус, Данска, <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.
- Закон за ратификација на Конвенцијата за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина (Архус), „Службен весник на РСМ“ бр. 40/99 за еколошка правда, <https://ekoloskapravda.mk/mk/about/>.
- Извештај за процена на потребите според Архуската конвенција за Мисијата на ОБСЕ во Скопје, 2020 <https://www.osce.org/files/f/documents/9/e/513175.pdf>.

