

Подобро координирање и спроведување на инспекцискиот надзор: Што ќе помогне?

ЕЛИЦА ПАУНОВСКА, ДИПЛ. ПРАВНИК
М-Р КРИСТИНА НАЈДОВСКА ИЛИЕВСКИ
М-Р ДЕЈАН АНДОНОВ



Резиме

Работата на инспекциските служби во животната средина има голема важност во превенцијата и санкционирањето дела што доведуваат до деградација на природните ресурси. Ефикасното планирање на редовните инспекциски надзори овозможува правилно насочување на ресурсите за следење и контрола онаму каде што е најпотребно. Редовните надзори треба да се планираат според проценката на ризикот која ја прават инспекторите и тежината на штетните последици врз заштитените добра, животната средина и здравјето на луѓето. Сепак, голем број од извршените инспекциски надзори во 2019 година биле вонредни, што значи дека инспекторите, наместо превентивно, често делувале реактивно.

Во голем број случаи, надлежноста не е само на еден инспекторат и потребно е да се вршат координирани надзори. Затоа, се случува, заради стварна или привидна ненадлежност, инспекторатите да се изземаат и да не биде спроведен надзорот. Во отсуство на соработка помеѓу надлежните инспекторати, и со другите институции не се обезбедува сеопфатност и целесообразност на надзорите, што, пак, води кон низок степен на казнивост на прекршителите.

Дополнително, инспекторатите се недоволно транспарентни и покрај тоа што Законот за инспекциски надзор предвидува редовно објавување информации од значење за јавноста за спроведените активности и за преземените инспекциски мерки.

Препораки

- Да се креираат и да се подобрат базите на податоци на субјекти врз кои се врши инспекциски надзор и кои се потенцијални загадувачи;
- Да се систематизираат и да се дигитализираат податоците за издадени дозволи и за одобрени елаборати за заштита на животната средина;
- Да се креира дигитална платформа за координација на планирањето и спроведувањето на надзорите од државните и локалните инспектори;
- Да се планираат соодветно и да се зголеми бројот на редовните надзори по однапред изготвени годишни и месечни планови, со примена на методологијата за процена на ризик, а заради подобра превенција;
- Да се воведат единствена база со тековни информации за извршени инспекциски надзори при одделни инспекторати, а со кои нема дополнително да се задолжуваат инспекторите да доставуваат извештаи и планови;
- Да се изработи дигитална алатка што ќе овозможи издавање налог за постапување врз основа на пријава преку интернет или телефон и поголем увид во работењето на инспекторите на терен;
- Да се подобри системот за водење детална евиденција за секоја доделена концесија и следење на навременото плаќање на концесиските надоместоци;
- Да се ажурираат и да се одржуваат редовно веб-страниците на инспекторатите;
- Да се воспостави и да се подобри координацијата и соработката помеѓу инспекторатите и со други надлежни органи.

При инспекциски надзор, инспекторот првенствено врши превентивна функција, а инспекциски мерки презема тогаш кога со превентивната функција не може да се обезбеди целта на инспекцискиот надзор. Тој може да биде редовен (најавен), вонреден (ненајавен) и контролен надзор. Инспекциските служби подготвуваат годишни и периодични планови за спроведување инспекциски надзор врз основа на проценката на ризикот врз заштитените добра, животната средина и здравјето на луѓето. Недоволниот број спроведени инспекциски надзори го зголемува самоволието на субјектите кои користат добра од општ интерес заради остварување профит и притоа ја загадуваат и ја уништуваат животната средина.

Голема диспропорција помеѓу спроведените надзори и изречените мерки

Учеството на изречени инспекциски мерки по однос на спроведените инспекциски надзори е многу ниско кај државните инспекторати коишто имаат ингеренции за животната средина. Според Годишниот извештај на Инспекцискиот совет за 2019 година, Државниот инспекторат за шумарство и ловство (ДИШЛ) изрекол мерки во 12 % од неговите надзори, Државниот инспекторат за животна средина (ДИЖС) во 10,8 %, Државниот инспекторат за техничка инспекција (ДИТИ) во 7,5 % и Државниот инспекторат за земјоделство (ДИЗ) – незначителни 2,6 %. Ова укажува на низок степен на казнивост на субјектите на надзор и не соодветствува со фактичката состојба на терен. Соодносот на изречените мерки и извршените надзори, според извештаите на Инспекцискиот совет, е важен показател за потребата од подобрување на инспекцискиот систем, за поефикасна контрола на субјектите на надзори, како и за поголема заштита на јавниот интерес.

Голем број вонредни инспекциски надзори

Ефикасноста на инспекторатите може да се процени и според бројот на планираните и реализираните инспекциски надзори. Податоците покажуваат голем број вонредни инспекциски надзори во текот на целата година, што посочува дека недостасуваат темелни анализи во планирањето и спроведувањето на редовни инспекциски надзори. Во извештаите на Инспекцискиот совет редовно се истакнува дека високото учество на вонредните надзори во вкупниот број надзори по одделни инспекциски служби укажува дека ресурсите треба ефикасно да се насочуваат и да се искористуваат. Приближно планирање на вонредните инспекциски надзори може да се постигне врз основа на анализа на бројот на извршени вонредни надзори во претходните квартали.

Просекот од извршените надзори во претходните квартали треба да се земе како репер за планирање на вонредните надзори за идниот квартал, а отстапување не треба да има кај редовните надзори, бидејќи тие се планираат врз основа на годишна програма за работа на инспекциските служби.

Малку изречени мерки во однос на спроведени надзори во 2019 година

Надзор 2019	Редовен	Вонреден	Контролен	Вкупно	Мерки
ДИТИ	889	133	47	1069	80
ДИШЛ	2465	731	305	3501	434
ДИЗ	2726	44444	810	47980	1262
ДИЖС	1533	564	300	2397	259

Извор: Сумирани потатоци од извештаите на Инспекцискиот совет, 2019 г.

Нема ажурирани податоци за субјектите кои се потенцијални загадувачи

Една од причините за нередовноста на надзорите е дека инспекторатите немаат ажурирани податоци за субјектите кои треба да ги инспектираат. Затоа, за поефикасен инспекциски надзор неопходно е воспоставување современи електронски бази на податоци.

На пример, Министерството за животна средина и просторно планирање не води електронски регистри на одобрени елаборати за заштита на животната средина, нема ажуриран регистар на издадени А интегрирани еколошки дозволи, нема водна книга за издадени дозволи за водно право, како и други регистри. Ова оневозможува инспекторатите, особено ДИЖС, да одржуваат ажурирана база на податоци на правни субјекти – потенцијални загадувачи на животната средина, врз кои ќе спроведуваат редовни и вонредни инспекциски надзори. ДИЖС

не ги добива ниту договорите за концесија и дозволите за експлоатација на минерални суровини, иако оваа обврска произлегува од Законот за минерални суровини.

За работата на ДИШЛ и ДИЗ големо ограничување е тоа што не се води ажуриран катастар на шуми и шумско земјиште и на објекти на земјоделско земјиште. Не постои главна база на податоци за идентификување недостатоци пред да се настапи на терен, која би вклучувала податоци од регистрите на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и од други надлежни институции (издадени решенија за работа од областа по која постапува инспекторот), дали претходела инспекциска мерка кај субјектот или прекршочна/кривична постапка, како и тоа дали претходно бил друг инспектор и што утврдил, за да може следниот да постапи по друга одредба во законот со цел вклучување на субјектот во правниот систем.

Министерството за финансии, пак, нема прегледен електронски систем за следење на наплатата на надоместоците за концесиите за ископ на минерални суровини, што ќе го олесни надзорот од ДИТИ. Надлежните институции што донесуваат закони врз основа на коишто се утврдени надоместоци за концесии треба да назначат лице кое ќе ја следи наплатата, но тоа не се спроведува.

Недоволна координација помеѓу инспекторатите и со другите институции

Бидејќи инспекцискиот надзор се врши на централно и на локално ниво, потребна е исклучително добра соработка помеѓу централните и локалните органи и институции.

ДИЖС повремено контролира правни субјекти што се примарно во надлежност на овластени инспектори за животна средина во општините, бидејќи некои општини немаат овластен инспектор, или кога се спроведува стручен надзор од државен инспектор при постапувањето со опасен отпад, испуштање отпадни води во канализација или реципиент и слично. Вршењето инспекциски надзор врз субјекти што не се во надлежност на ДИЖС може да утврди неправилности што не ги воочил општинскиот инспектор, но може да доведе и до дуплирање на надзорите во надлежност на локалната самоуправа и нерационално користење на ресурсите. За жал, комуникацијата и координацијата помеѓу ДИЖС и овластените општински инспектори е на незадоволително ниво. Ваквите ситуации може да се надминат со единствена дигитална платформа за координација на планирањето и спроведувањето на надзорите од државните и локалните инспектори за животна средина. Таква платформа ќе обезбеди податоци за правните субјекти и за тоа кој ги контролира, а ќе овозможи и увид во месечните

планови на општинските инспектори и адекватно контролирање на правните субјекти според ризикот и ефектите врз животната средина. Исто така, ваква платформа ќе обезбеди јавен преглед на бројот на овластени инспектори за животна средина и нивниот дефицит по одделни општини.

При надзорот на експлоатацијата на минералните суровини, пак, постои ниско ниво на координираност меѓу државните инспекторати за техничка инспекција и за животна средина. Во текот на изградбата на инсталациите за експлоатација на минерални суровини, ДИТИ и ДИЖС ретко вршат координиран инспекциски надзор, иако е тоа неопходно за интегрирано следење дали при изградбата се применуваат мерките за техничка исправност на објектите и опремата, за да се контролираат емисиите на загадувачки материи. Токму поради недоволната координираност и комуникација помеѓу институциите, не се следат ниту плаќањата на надоместоците на коишто се обврзани концесионерите.

Не постои координација ниту помеѓу ДИЗ, којшто го контролира спроведувањето на Законот за земјоделско земјиште, и градежните општински инспектори, кои вршат надзор на градбите врз земјоделското земјиште.

За да се подобри ефективноста на ДИШЛ, пак, потребно е да се подигне нивото на меѓусебна соработка и координација со Шумската полиција, Пограничната полиција, Центарот за управување со кризи (ЦУК), Дирекцијата за заштита и спасување (ДСЗ), како и со судските органи, коишто треба ефикасно да ги процесираат казните.



Ниска транспарентност и отчетност на инспекторатите

Инспекторатите се должни редовно да ги објавуваат и да ги ажурираат информациите од спроведените надзори. Според Законот за инспекциски надзор, инспекциските акти се објавуваат на веб-страницата на инспекциската служба најдоцна пет дена од денот на донесувањето на актите, а се објавува и извештајот за работата на инспекциската служба за претходните шест месеци. Предвидена е и глоба од 450 евра за директорот, односно раководителот на инспекциската служба, доколку не го објави на веб извештајот за работа за претходните шест месеци најдоцна до 15 дена по завршувањето на извештајот (на пример, за периодот јануари – јуни во тековната година извештајот треба да се објави најдоцна до 15 јули). Доколку во тој рок не се достави извештајот до Инспекцискиот совет во електронска и во хартиена форма, глобата за прекршоците треба да ја изрече Државниот управен инспекторат.

Сепак, на интернет-страниците на инспекторатите недостигаат инспекциски акти, извештаи, програми и други релевантни документи во врска со надзорот, а ДИШЛ воопшто нема веб-страница. Со тоа е нарушено начелото на јавност и транспарентност, а граѓанските организации, новинарите и останатите граѓани имаат ограничен пристап до информациите од јавен карактер и немаат увид во нивната работа.

Инспекторатите треба да воведат и практика на одговарање и постапување по пријавите од граѓани или информирање на јавноста за исходот на контролите што се спроведени врз основа на пријави добиени преку архива или електронски (е-пошта, социјални медиуми). Е-инспекцијата, предвидена со новиот Закон за инспекциски надзор којшто треба да се усвои, има за цел да го намали субјективното однесување на инспекторите и да ја намали корупцијата.

Консултирани извори

- Најдовска Илиевски К., Пауновска Е., Поповски Н. (2020). Со ефективен надзор против прекумерното искористување на природните ресурси. Институт за комуникациски студии, Скопје.
- Инспекциски совет (2019). Годишен извештај за работата на инспекциските служби за 2019 година, Скопје.
- Закон за инспекциски надзор („Службен весник на Република Македонија“ бр. 102/19).
- Инспекциски совет (2019). Правилник за елементите на проценката на ризикот, како и зачестеноста на спроведувањето на инспекциски надзор врз основа на проценката на ризик. Службен весник на РСМ, бр. 247 од 2.12.2019 година



Повеќе за темата на ова резиме е објаснето во документот за јавна политика

„Со ефективен надзор против прекумерното искористување на природните ресурси“.