



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

# ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ОБЛАСТА НА УРБАНИЗМОТ НА ЛОКАЛНО НИВО



**Скопје, 2021 година**

---



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД

## ПРОЦЕНКА НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА ВО ОБЛАСТА НА УРБАНИЗМОТ НА ЛОКАЛНО НИВО

*Проектот „Зајакнати системи на интегритет за борба против корупцијата на локално ниво“ го реализира Фондацијата Отворено општество – Македонија во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско учество, имплементиран од Ист Вест Менаџмент Институт, и финансиран од Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите Американски Држави (УСАИД).*

*Оваа анализа е подготвена од Дарко Аврамовски од Коалицијата Сите за правично судење, со поддршка на американскиот народ, преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во оваа анализа им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.*

## СОДРЖИНА

Вовед .....	2
Методологија.....	4
Регулација на секторот урбанизам во РЕПУБЛИКА Северна Македонија .....	6
Ризици од корупција и судир на интереси во Законот за урбанистичко планирање.....	7
Ризици како резултат на отсуството на дефиниција за бруто-површина.....	8
Ризици како резултат на отсуството на прецизна дефиниција за орган надлежен за уредување на просторот .....	9
Ризици при определување на надлежностите за донесување на урбанистичките планови .....	10
Ризици поврзани со роковите за донесување на урбанистичките планови.....	12
Ризици поврзани со важењето и суспензијата на плановите .....	13
Ризици поврзани со Правилникот за урбанистичко планирање.....	16
Ризици поврзани со постапката за донесување и изменување на урбанистичките планови.....	17
Ризици поврзани со недоуредените правила и стандарди кои се однесуваат на партиципативното тело и учеството на јавноста во постапките за донесување и измена на урбанистичките планови ....	19
Ризици поврзани со инспекцискиот надзор и дискрециони овластувања и лиценцирање за изработка на урбанистички планови и надзор.....	22
Ризици содржани во преодните и во завршните одредби .....	22
Други одредби кои влијаат врз Законот за урбанистичко планирање и појавата на ризици од корупција и судир на интереси.....	22
Закон за постапување со бесправно изградените објекти .....	22
Закон за градење и Закон за градежно земјиште .....	23
Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа.....	24
Закон за урбано зеленило .....	25
Заклучоци и препораки .....	26
Листа на користени закони и подзаконски акти/ Библиографија.....	29

## ВОВЕД

Урбанизацијата на глобално ниво се развива со рапидно темпо, па така почнувајќи од деведесеттите години на дваесеттиот век, над 50 % од светската популација живее во урбаните средини, а согласно проценките на Обединетите нации, до 2050 година се очекува населението во урбаните средини да изнесува 68 % од вкупната популација во светот<sup>1</sup>. Иако постојат разлики во дефинициите од аспект на тоа што точно се смета за урбан простор, сепак општ консензус е дека миграцијата на населението главно се движи кон градовите. Сепак, вкупната површина што ја зафаќаат градовите е исклучително мал дел од територијата на државите и опфаќа едвај 1 %, што укажува на тоа дека со зголемување на населението во градовите непропорционално повеќе се зголемува и густината на населението. Оттука, може да се заклучи дека урбанистичкото планирање е сè порелевантно за функционирањето и развојот на модерните општества, особено доколку се земе предвид процентот на вкупната светска популација што е директно засегнат од урбанизмот, урбанистичкото планирање и инфраструктурните решенија, како и потребата да се обезбедат соодветни услови за живот во урбаните средини, од аспект на одржливоста и квалитетот на животната средина во градовите.

Исклучок од ваквата состојба не е ниту Северна Македонија, каде што според проценките на Светска банка, 57,75 % од населението живее во градовите<sup>2</sup>. Имајќи предвид дека Северна Македонија е земја во развој, забрзаната урбанизација во земјата е проследена со повеќе проблеми, како што се сообраќајната инфраструктура во градовите, урбаното зеленило, квалитетот на воздухот, бучавата, па дури и достапноста на јавните услуги под еднакви услови за сите жители на еден град. Како посериозни фактори кои дополнително влијаеја на овие предизвици можат да се издвојат урбанизацијата на Скопје во рамките на проектот „Скопје 2014“, како и проблемот со големиот број дивоградби во државата, поради кои Северна Македонија се соочи со критики од УНЕСКО во поглед на негрижата за природните реткости и за културното наследство во Охрид. Дополнително, сè повеќе граѓани и граѓански организации апелираат на проблемите со загадувањето на животната средина и на недостигот од внимателност при урбанизирањето, особено во поглед на урбаното зеленило, но и изградбата на енергетски објекти.

Од друга страна, имајќи ја предвид вредноста на проектите што се изведуваат во рамките на урбанистичкото планирање и инфраструктурното развивање на градовите, растечката популација во градовите, а со тоа и зголемувањето на побарувачката на добра и услуги во урбаните центри, можеме да заклучиме дека се зголемува лукративноста на ваквите проекти, поради што во рамките на секторот урбанизам се јавуваат сериозни ризици од појава на корупција и судир на интереси. Сепак, корупцијата продолжува да биде истражувана главно на централно ниво, односно кај носителите на државната власт и органите на централната власт, првенствено Владата, потоа судовите и другите служби. Дури и оние ограничени истражувања кои се однесуваат на ризиците од корупција на локално ниво, првенствено се фокусираат на јавните набавки, трошењето на буџетот на единицата

---

<sup>1</sup> UN, *68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN* (2018). Достапен на: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>

<sup>2</sup> Ibid.

на локалната самоуправа, како и на вработувањето во органите на локалната самоуправа, па оттаму појавата на ризици од корупција и судир на интереси во секторот урбанизам на локално ниво останува да биде неистражена појава, а со самото тоа и да се појави недостиг од соодветни активности за сузбивање на овој тип корупција.

Во насока на ова говорат и официјалните податоци од надлежните служби во земјата, па така согласно податоците на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2020 година, повеќе од 70 % од предметите оформени од ДКСК се однесуваат токму на сомневање за постоење корупција. Покрај ова, од објавените нелегално прислушувани материјали (т.н. бомби), како и од кривичните предмети што беа формирани како последица на истото, се забележува висок степен на коруптивни поведенија, при што дел од нив беа токму во секторот урбанизам, а се однесуваа на незаконското отуѓување на државното земјиште, злоупотреба на надзорот, злоупотреба на постапките за донесување детални урбанистички планови, незаконско стекнување со имотна корист и слично.

Сепак, од вкупниот број пријави поднесени до ДКСК, само 7,6 % се однесуваат на предметите на корупција или судир на интереси во врска со локалната самоуправа, а 6 % се однесуваат на урбанизмот.<sup>3</sup> Доколку пак оваа статистика се разгледува поделена по области, тогаш единиците на локалната самоуправа и урбанизмот се на трето и на четврто место според бројот на пријави.<sup>4</sup> Поради тоа, сè од погоре наведеното само ја истакнува потребата од спроведување истражувачки активности кои би имале за цел да ги мапираат ризиците од корупција на локално ниво, а особено оние поврзани со урбанистичкото планирање.

На ова се надоврзуваат проценките на ДКСК според кои секторот урбанизам е оценет како сектор каде што постои висок ризик од појава на корупција, голема веројатност корупцијата да се појави во практиката, како и е проценето големо потенцијално влијание на корупцијата врз општеството.<sup>5</sup> Ваквите проценки најмногу се должат на: значењето што го има овој сектор, како и на вредноста на проектите и активностите што се реализираат во рамките на секторот; дисперзираноста на одредбите преку неколку прописи; преклопувањето на секторот урбанизам со секторот транспорт; дисперзираноста на надлежностите помеѓу неколку органи од централната и локалната власт; инфраструктурните проекти и трошењето на јавните пари; високиот број одобренија, дозволи и лиценци кои се издаваат во согласност со законските прописи, како и на вршењето на инспекцискиот надзор.

Имајќи го предвид сево ова, оваа анализа ќе се обиде да даде приказ на ризиците од корупција и судир на интереси во областа на урбанистичкото планирање на просторот, кои се во надлежност на локалната власт, како примарно ниво од каде што практично започнува процесот на урбанистичкото планирање, поставувајќи ги основите за развојот на населените места, инфраструктурната поврзаност, достапноста на јавните добра и услуги, заштитата на животната средина и, воопшто, унапредувањето на квалитетот на животот во населените места во државата.

<sup>3</sup> ДКСК, *Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2020 година*. Достапно на: <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/04/%D0%93%D0%98-%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB.pdf>

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> ДКСК, *Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратешкото планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија (2019)*. Достапно на: [https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/Procenka\\_na\\_rizicite\\_od\\_korupcija\\_02.10.2019\\_mk.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Procenka_na_rizicite_od_korupcija_02.10.2019_mk.pdf)

## МЕТОДОЛОГИЈА

За потребите на оваа анализа беа искористени неколку истражувачки пристапи, првенствено за да се лоцира соодветното подрачје што е во надлежност на локалната самоуправа каде што има потреба од спроведување анализа за проценка на ризиците од појава на корупција и судир на интереси, а потоа и да се прецизираат истражувачките прашања во рамките на секторот кој ќе биде опфатен со анализата. Во таа насока, беше спроведено истражување со користење на јавно достапни податоци, анализи, статии и студии на случај кои се однесуваат на функционирањето на локалната самоуправа и корупцијата на локално ниво, како и разни истражувања во поглед на перцепциите на граѓаните за функционирањето на локалната самоуправа и појавата на корупција. Исто така, беа искористени податоците со кои располага Коалицијата Сите за правично судење во однос на дадената бесплатна правна помош во периодот септември 2020 – март 2021, а во врска со прашањата поврзани со корупцијата или судирот на интереси на локално ниво. Согласно овие податоци беше утврдено дека најголемиот број граѓани кои се обратиле до Коалицијата барајќи совет за прашањата поврзани со корупцијата на локално ниво се однесуваат на прашањата поврзани со урбанизмот и просторното планирање. Иако ова беше првиот индикатор за потребата да се спроведе истражување од областа на урбанизмот, дополнителен индикатор беше тоа што во практиката не постои база на податоци со систематизирани статистички податоци кои се однесуваат на урбанистичкото планирање, особено во поглед на учеството на јавноста и локалното население при донесувањето на урбанистичките планови, постапките и начинот на нивното донесување, како и долгорочно следење на просторниот развој. Тоа значи дека единиците на локалната самоуправа не располагаат со податоци за бројот на граѓаните кои биле повикани и присуствувале на јавните презентации и јавните анкети за урбанистичките планови, ниту пак со податоци за бројот на предлозите и забелешките поднесени од страна на граѓаните, податоци за тоа дали истите се однесуваат на зголемување или на намалување на зелените и на другите јавни површини, како ни за тоа дали истите биле прифатени или не. Единствен начин да се добијат вакви податоци е со увид во целата документација поврзана со секоја постапка за урбанистичко планирање поединечно.<sup>6</sup>

Со цел да се детектираат основните ризици за појава на корупција и судир на интереси во урбанистичкото планирање, неопходно е да се мапираат сите законски и подзаконски акти кои се однесуваат на урбанизмот и надлежностите на локалната самоуправа во соодветниот сектор. За оваа цел, поважни законски прописи кои се опфатени со оваа анализа се: **Законот за урбанистичко планирање**<sup>7</sup>, како основен пропис со кој се уредува материјата во поглед на урбанизмот и кој ги поставува основите на урбанистичкото планирање; посебните одредби од другите прописи кои имаат или можат да имаат директно или индиректно влијание врз урбанистичкото планирање или ризиците за појава на корупција и судир на интереси, како што е Законот за постапување со бесправно изградените објекти<sup>8</sup>, кој содржи одредби кои

<sup>6</sup> Податок добиен од интервјуто со вработен во Службата за односи со јавноста во Општина Карпош, спроведено на 8.3.2021 година

<sup>7</sup> „Службен весник на РСМ“ бр. 32/2020

<sup>8</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 23/2011, 54/2011, 155/2012, 53/2013, 72/2013, 44/2014, 115/2014, 199/2014, 124/2015, 129/2015, 217/2015, 31/2016 и 190/2017



можат да влијаат на постапките за урбанистичко планирање, предвидени во Законот за урбанистичко планирање; **Законот за урбано зеленило**<sup>9</sup>, како нов закон кој има за цел да го зајакне зачувувањето на животната средина и квалитетот на животот во урбаните средини; **Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа**<sup>10</sup>, како и подзаконските акти, меѓу кои како позначаен акт е **Правилникот за урбанистичко планирање**<sup>11</sup>, донесен од Министерството за транспорт и врски, а согласно Законот за урбанистичко планирање.

Во овој дел од анализата, законските и подзаконските акти се првенствено анализирани во насока на начинот и честотата на менување на истите, како и процесите за консултација и евентуално спроведените процеси за проценка на влијанието на регулативата, во смисла на тоа дека недостигот на консултации и истражувања, како и честото менување на законите и на подзаконските акти, го зголемува ризикот од појава на корупција и обратно. Дополнително, регулативата е анализирана и во насока на: детектирање на големите дискрециони овластувања и концентрацијата на моќ во рамките на локалната самоуправа или централната власт; недостигот на превентивни механизми и процедурални гаранции; недефинираните рокови за постапување, како и нејасните формулации на законските одредби, кои во практиката можат да бидат толкувани на различен начин, а со тоа и злоупотребени во контекст на коруптивното постапување. Анализата се базира на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата<sup>12</sup>, како и на Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива.<sup>13</sup>

Конечно, како последна истражувачка алатка беа реализирани и интервјуа со советниците од Општина Карпош, вработени во Секторот за урбанистичко планирање на Општината, како и со вработените во Секторот за односи со јавноста.<sup>14</sup> Преку интервјуата беа истражени ставовите и перцепциите на самите вработени, како и на членовите на Советот на Општината за ризиците од појава на корупција и судир на интереси, застапеноста на различните форми на корупција во рамките на урбанистичкото планирање и работење на општината, механизмите за спречување на истите, како и ставовите и перцепциите на самите вработени во однос на нивната заштита како укажувачи, согласно Законот за заштита на укажувачите и практичното функционирање на предвидените механизми според овој закон, како и со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Дополнително, интервјуата имаа за цел да ги детектираат конкретните проблеми со кои се соочува локалната самоуправа при имплементацијата на Законот за урбанистичко планирање и Законот за урбано зеленило, причините поради кои се појавуваат детектираните предизвици, како и потенцијалните решенија на истите. Оттука, главно истражувачко прашање на ова

<sup>9</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 11/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 42/2020

<sup>10</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 61/2004, 96/2004, 22/2007, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015, 209/2018, „Службен весник на РСМ“ бр. 244/2019, 53/2021 и 77/2021

<sup>11</sup> „Службен весник на РСМ“ бр. 225/2020

<sup>12</sup> ДКСК, „Методологија за антикорупциска проверка на легислативата“. Достапно на:

[https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Methodologija\\_za\\_antikorupciska\\_proverka\\_na\\_legislativata.pdf](https://www.dksk.mk/fileadmin/PDF/Methodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf)

<sup>13</sup> Regional Cooperation Council, Anti-Corruption Assessment of Laws (‘Corruption Proofing’)

Comparative Study and Methodology (2014). Достапно на: [http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative\\_Study-Methodology\\_on\\_Anti-corruption\\_Assessment\\_of\\_Laws.pdf](http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf)

<sup>14</sup> Интервјуата беа спроведени на 8.3.2021, 9.3.2021, 10.3.2021 и 16.3.2021 година

истражување е влијанието на Законот за урбанистичко планирање врз појавата на ризици од корупција и судир на интереси при неговата практична примена.

## **РЕГУЛАЦИЈА НА СЕКТОРОТ УРБАНИЗАМ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Секторот урбанизам во суштина ги опфаќа институциите и органите на државната и на локалната власт кои имаат надлежност за регулирање на прашања од областа на транспортот, урбанизмот и просторното планирање, како и за спроведување на законските и подзаконските акти што се однесуваат на овие прашања. Оттука, како клучни прописи кои ги регулираат прашањата од областа на урбанизмот се наведуваат законите со кои се регулираат надлежностите на институциите на централната и на локалната власт, начинот на работење на овие институции, како и телата и органите во нивен состав, потоа прописите кои се однесуваат на различни стандарди за уредување на просторот, заштита на животната средина, транспортот и инфраструктурата, како и прописите со кои се регулираат постапките за спроведување на горенаведените законски и подзаконски акти.

Во практика, ова значи дека повеќе институции и органи имаат надлежности за спроведување на прописите кои се однесуваат на урбанизмот и на просторното планирање, како што се Министерството за транспорт и врски, Министерството за животна средина и просторно планирање, единиците на локалната самоуправа, Државниот инспекторат за градежништво и урбанизам, Државниот инспекторат за животна средина, Агенцијата за планирање на просторот, Агенцијата за катастар и други институции кои, макар и индиректно, имаат надлежности што се однесуваат на просторното планирање. Секако дека со ваквата широка распространетост на надлежностите се минимизира ризикот од концентрација на моќта во една институција, но сепак се придонесува кон конфузија во поглед на надлежностите и преземањето на активностите, што може да доведе до различни толкувања на законските одредби и до сосема различна примена на истите. Токму тука се истакнува значењето на прописите што го регулираат овој сектор, бидејќи јасните, прецизни и предвидливи законски одредби не само што ја намалуваат можноста за различни толкувања на одредбите, туку ја минимизираат потребата на граѓаните да бидат во непосреден и чест контакт со службениците во овие институции и органи, што може да предизвика да дојде до појава на корупција и злоупотреба на службената положба.

Од друга страна, нормативното уредување на секторот е исто така направено преку повеќе закони, како Законот за урбанистичко планирање, Законот за градење, Законот за градежно земјиште, Законот за урбано зеленило, Законот за животна средина, Законот за локална самоуправа, како и многу други закони кои содржат одредби кои, макар и индиректно, влијаат врз урбанизмот. Дополнително, секторот е регулиран и со многу подзаконски акти, што пак е во причинско-последична врска со големиот број институции кои имаат надлежности во урбанизмот, бидејќи различните институции, пред сè надлежните министерства, се овластени да носат подзаконски акти со кои подетално се уредуваат прашањата и одредбите поставени со законите. Ова - само по себе - не е сериозен проблем, иако придонесува кон лошата прегледност на одредбите за јавноста. Но она што предизвикува загриженост е фактот дека постојат ситуации кога овие акти истовремено регулираат исто прашање, или пак обратно, кога се остава



правна празнина, така што повеќе прописи пропуштаат да регулираат определено прашање. Поради ова, уште на самиот почеток се детектира потребата од спроведување екстензивни истражувања, со користење на холистички пристап, за да се истражат соодветно ризиците од појава на корупција и судир на интереси во областа на урбанизмот, но и сите други проблеми и предизвици кои можат да се појават во секторот урбанизам, како и да се креираат соодветни препораки за надминување на детектираните состојби.

## **РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ ВО ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ**

Првиот Закон за просторно и урбанистичко планирање во државата е донесен во 1996 година<sup>15</sup>, по што се донесени уште три нови закони - во 2005 година<sup>16</sup>, 2014 година<sup>17</sup>, како и Законот за урбанистичко планирање кој почна да се применува во мај 2020 година<sup>18</sup>. До донесувањето на новиот Закон за урбанистичко планирање, претходните закони имаат претрпено вкупно триесет и една измена и дополнување **или, со други зборови, на полето на урбанизмот имало, во просек, повеќе од една законска интервенција годишно**. Ова неминовно укажува на постоењето сериозни проблеми со законското регулирање на урбанизмот и просторното планирање, на отсуството на соодветни истражувања и неможноста за донесување долгорочни и одржливи законски решенија, поради што е неопходно законодавниот орган да интервенира во законскиот текст најмалку еднаш во годината. Очекувано, честото менување на законите беше истакнато како главен проблем со кој се соочуваат урбанистите во текот на своето работење, бидејќи истите мора често да се приспособуваат на новата законска рамка, истовремено да спроведуваат постапки по различни закони, а неретко и да се соочуваат со правни празнини, недоречености и нејасноти.<sup>19</sup> Ваквата состојба предизвикува застој во работењето, а воедно предизвикува и поголема алокација на ресурси за координација, воедначување на практиката, како и обуки за вработените.

Од друга страна, честото менување на регулативата во определен сектор претставува сомнеж за постоење на определен степен на корупција, поточно претставува сомнеж за изменување или дополнување на Законот, со цел да се овозможи некаква корист за себе или за трето лице. Како последица на ова, беше донесен нов Закон за урбанистичко планирање, кој во своите преодни одредби предвидува дека Законот за просторно и урбанистичко планирање<sup>20</sup> повеќе нема да се применува, освен за постапките кои се започнати пред влегувањето во сила на Законот за урбанистичко планирање од 2020 година.<sup>21</sup> Законот за урбанистичко планирање што беше донесен во 2020 година, меѓу другото, има за цел да ги намали потребите за

<sup>15</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 4/96, 8/96, 28/97, 18/99, 53/2001, 45/2002

<sup>16</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 51/2005, 69/2006, 137/2007, 151/2007, 24/2008, 118/2008, 91/2009, 4/2010, 124/2010, 14/2011, 18/2011, 53/2011, 60/2011, 144/2012, 55/2013, 70/2013, 163/2013, 42/2014

<sup>17</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 199/2014, 44/2015, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018, 168/2018, 89/2020

<sup>18</sup> „Службен весник на РСМ“ бр. 32/2020

<sup>19</sup> Податок добиен од спроведеното интервју со вработен во Секторот за урбанизам во Општина Карпош, спроведено на ден 8.3.2021

<sup>20</sup> „Службен весник на РМ“ бр. 119/2014, 44/2015, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018, 168/2018 и

„Службен весник на РСМ“ бр. 89/2020

<sup>21</sup> Член 108, Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на РСМ“ бр. 32/2020

идни интервенции во законскиот текст и да придонесе кон стабилизирање на предвидливоста и прегледноста на прописите во урбанизмот, преку намалување на влијанијата на другите закони врз процесот на урбанистичкото планирање. Покрај ова, Законот за урбанистичко планирање има за цел соодветно да ги дефинира постапките за изработување и донесување на урбанистичките планови, како и да ја зголеми транспарентноста и инклузивноста на истите, соодветно да ги уреди спроведувањето и следењето на спроведувањето на урбанистичките планови, соодветно да ги регулира актите за планирање на просторот и поединечните акти за нивното спроведување, како и да воведо јасно разграничување на надлежностите на сите инволвирани страни во процесот на изработка, донесување, спроведување и надзор над спроведувањето на урбанистичките планови.<sup>22</sup>

Согласно ова, Законот го уредува системот на просторното и урбанистичкото планирање, целите и начелата на планирањето и уредувањето на просторот, видовите и содржината на урбанистичките планови, условите за вршење на работите од областа на урбанистичкото планирање, постапките за изработување, донесување и спроведување на урбанистичките планови, надзорот над спроведувањето на одредбите од Законот, прекршочните одредби, како и други работи од областа на урбанистичкото планирање.

#### Ризици како резултат на отсуството на дефиниција за бруто-површина

Во првата глава на Законот за урбанистичко планирање се пропишани општите одредби во членовите 1 до 9, утврдувајќи го значењето на употребените поими и изрази, поставувајќи го системот на просторно и урбанистичко планирање, хиерархиската и хоризонталната усогласеност, спроведувањето на плановите, условите за планирање на просторот, предметот на уредување на урбанистичките планови, како и целите и начелата на урбанистичкото планирање. Она што во оваа глава е детектирано како посебен ризик е отсуството на дефиниции за неколку поими во членот 2, од кои како позначајни се отсуството на дефиниција за „бруто изградена површина“, како и за прецизно определување на надлежното министерство за уредување на просторот и за донесување на подзаконските акти во согласност со Законот.

Најнапред, отсуството на дефиниција за тоа што е „бруто површина“, како и отсуството на какво било нејзино подетално регулирање со подзаконски акти, може да биде проблематично од аспект на правната сигурност и предвидливоста во постапувањето, односно одржувањето на стандардите за добро владеење, а исто така претставува и ризик за појава на корупција и судир на интереси при мерењето, пресметувањето и определувањето на бруто-површината во практиката. Во оваа насока, со Правилникот за урбанистичко планирање се дадени соодветни и детални одредби кои се однесуваат на регулирањето на градежните линии и градежните парцели, како и на начинот на пресметување на висината, должината и ширината на различни објекти. Оттука не е јасно зошто истиот пристап не е применет и во поглед на овој параметар, кој покрај низа други, мора да биде предвиден со урбанистичките планови, да бидат понудени соодветни дефиниции за тоа што претставува

<sup>22</sup> МИА, Законски новини против коруптивните влијанија во урбанистичкото планирање (7 февруари 2020). Достапно на: <https://mia.mk/zakonski-novini-protiv-koruptivni-vli-ani-a-vo-urbanistichkoto-planira-e/>

бруто-изградена површина, како и простор за подетално разработување на дефинициите, начинот на мерење, пресметување и определување на оваа површина со подзаконските акти. Ова е особено битно за да се оневозможи манипулирање со мерењето и пресметувањето на бруто-изградената површина на објектот, особено во поглед на делот од објектот што се наоѓа под површината, како и терасите и тремовите, особено оние со неправилна форма и слично. Во насока на ова зборува и уредувањето на оваа материја во другите земји од регионот каде што постојат конкретни дефиниции за тоа што е бруто-површина, додека пак начините за нејзино пресметување се прецизно уредени со посебни подзаконски акти.<sup>23</sup> Ваквата ситуација често може да предизвика узурпирање на јавниот простор, како што се зелените површини, пешачките и велосипедските патеки, со несоодветно поставување на пристапните скали и рампи, а потоа и на воздушниот простор над јавните површини, со несоодветно поставени балкони и еркери.<sup>24</sup>

### Ризици како резултат на отсуството на прецизна дефиниција за орган надлежен за уредување на просторот

Понатаму, во законскиот текст внимание привлекува тоа што во членот 2 отсуствува прецизна дефиниција на „органот на државната управа надлежен за уредување на просторот“. Тоа значи дека во целиот текст на Законот се користи оваа формулација за дефинирање на Министерството кое е надлежно за донесување на подзаконските акти, согласно Законот за урбанистичко планирање, спроведување на постапките за изработување и донесување на урбанистичките планови за подрачја и градби од државно значење, усогласување на урбанистичките планови со плановите од повисоко ниво, давање мислење за суспензија на плановите од пониско ниво, како и согласност на предлог-генералните урбанистички планови и деталните урбанистички планови и други надлежности.

Доколку се земат предвид членовите 27, став 1, алинеја 8 и член 28, став 1, алинеја 6 од Законот за организација и работа на органите на државната управа<sup>25</sup>, може да се забележи дека и Министерството за транспорт и врски е она кое има надлежност за уредување на просторот, а Министерство за животна средина и просторно планирање има надлежност за планирање на просторот. Иако овој номотехнички пристап не е погрешен, сепак истиот не нуди посебни придобивки, а од друга страна придонесува за послабата прегледност на законските прописи. Правната прегледност на прописите и предвидливоста на надлежностите на институциите би биле значително отежнати доколку законите не предвидуваат јасно која институција е надлежна за спроведување на конкретниот закон, туку само би се референцирале на Законот за организација и работа на органите на државната управа. Како што беше напоменато претходно, нејасно определените надлежности предизвикуваат заинтересираните граѓани да мора да бидат во чест и во непосреден контакт со институциите, што - согласно Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата - претставува ризик од

<sup>23</sup> MINISTARSTVO GRADITELJSTVA I PROSTORNOGA UREĐENJA, PRAVILNIK O NAČINU IZRAČUNA GRAĐEVINSKE (BRUTO) POVRŠINE ZGRADE (2017). Достапен на [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_09\\_93\\_2165.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_09_93_2165.html)

<sup>24</sup> Интервју со член на Советот на Општина Карпош, спроведено на 10.03.2021

<sup>25</sup> Службен весник на РМ бр. 58/2000, 44/2002, 13/2006, 82/2008, 167/2010, 36/2011, 51/2011 и Службен весник на РСМ бр. 96/2019, 110/2019, 154/2019

злоупотреба и ризик од појава на корупција.<sup>26</sup> Така, во овој поглед е значајно да се истакне дека законите треба да бидат јасни, разбирливи и предвидливи за сите граѓани, без истите да треба да имаат претходни познавања од областа на која се однесува законот или за надлежностите на органите на државната управа.

Во таква ситуација, останува нејасно зошто во Законот за урбанистичко планирање не е јасно назначено дека Министерството за транспорт и врски е органот кој е надлежен за имплементација на Законот.

Поради ова, се остава простор за различни толкувања на овие одредби при нивната примена и може да дојде до судир на надлежности, што само по себе претставува ризик од злоупотреба на одредбите и појава на корупција или судир на интереси. Тука е битно да се истакне дека за разлика од судовите, кои се надлежни за решавање на сите прашања за чие решавање не е предвидена изречна надлежност на друг орган, органите на извршната власт се надлежни само за оние прашања кои со закон им се изречно доделени токму ним. Ова е особено значајно кога станува збор за надлежноста за донесување подзаконски акт со кој подетално се регулира примената на одреден закон или пак дејствувањето како второстепен орган кој постапува по одредени жалби. Појавата на вакви ризици може да предизвика сериозен правен вакуум доколку се земе предвид дека Правилникот за урбанистичко планирање со кој се уредуваат во детали одредбите од Законот за урбанистичко планирање и воедно претставува главен подзаконски акт во контекст на уредувањето на просторот и урбанистичкото планирање, може да биде оспорен и евентуално поништен како акт што е донесен од ненадлежен орган, бидејќи не постојат јасни и изречни одредби со кои конкретниот орган на извршната власт се овластува за донесување ваков акт.<sup>27</sup> Иако веројатноста дека ќе дојде до оваа ситуација е мала, сепак отсуството на прецизни дефиниции за органот на државната управа кој е надлежен за уредување на просторот, може да предизвика две министерства паралелно да донесат различни Правилници за урбанистичко планирање..

#### Ризици при определување на надлежностите за донесување на урбанистичките планови

Понатаму, втората глава на Законот, која ги опфаќа членовите 10 до 24, содржи одредби за видовите урбанистички планови; документациската основа на плановите; нивната содржина; формата и начинот на изработка; ги определува и надлежните органи за нивно донесување; фазите на изработка и донесување на урбанистичките планови; планскиот период и важењето на урбанистичките планови, а предвидува и стандарди и нормативи за урбанистичко планирање. Она што првенствено го привлекува вниманието во овој дел на Законот се членовите 10 и 17, согласно кои се предвидуваат начините и условите за донесување на урбанистичките планови за подрачјата и градбите од државно значење. Со овие членови е предвидена надлежноста на извршната власт подетално да ги определи подрачјата и градбите кои се од државно значење и за кои се применува посебна постапка за донесување урбанистички план, па така ова е практично единствениот урбанистички план кој е надвор од надлежноста на локалната самоуправа и е во надлежност на извршната власт.

<sup>26</sup> [https://dksk.mk/fileadmin/user\\_upload/2019/Procenka\\_na\\_rizicite\\_od\\_korupcija\\_02.10.2019\\_mk.pdf](https://dksk.mk/fileadmin/user_upload/2019/Procenka_na_rizicite_od_korupcija_02.10.2019_mk.pdf)

<sup>27</sup> Одлука на Уставен суд на Република Северна Македонија У.бр.115/2019-1, достапно на <http://ustavensud.mk/?p=19246>

Тука е битно да се напомене дека Уставниот суд утврди дека ваквите одредби од Законот за просторно и урбанистичко планирање од 2014 година не се во согласност со принципот на владеење на правото и принципот на поделба на државната власт на законодавна, извршна и судска.<sup>28</sup> Образложението на оваа одлука на Уставниот суд се темели на отсуството на какви било критериуми во Законот за просторно и урбанистичко планирање од 2014 година кои се однесуваат на тоа кои подрачја и градби можат да се сметаат како подрачја и градби од државно значење, со што практично на Владата ѝ се остава широка дискреција да ги определи ваквите подрачја и градби, што според Судот е во надлежност на законодавецот.<sup>29</sup> Во член 17, став 2 од новиот Закон од 2020 година, е предвидено дека за подрачја и градби од државно значење ќе се сметаат подрачјата и градбите, инфраструктурите и супраструктурите од меѓународна, републичка, регионална и, повеќе, од општинска природа и стратегиско значење за државата. Сепак, во овој дел Законот не нуди подетални насоки за одредување на тоа што е стратегиско значење, како и утврдување на тоа дали и кои градби или подрачја се од општинска природа, со што не може да се каже дека во целост е оневозможено различното толкување и различната примена на овие одредби. Овие одредби се понатаму разработени во ставот 4, каде што се подетално наведени ваквите градби и подрачја како „подрачја за супраструктурни и инфраструктурни комплекси, системи, градби и придружни градби од државно значење или во функција на градби од државно значење, а особено за:

1. зоните во заштитените подрачја, согласно со законот;
2. специјалните зони за потребите на одбраната на Република Северна Македонија;
3. пограничните градби;
4. системите за минерална експлоатација од државно значење, во согласност со закон;
5. сообраќајните коридори со јавните патишта, шинските инфраструктури и придружните градби;
6. инфраструктурните коридори, водови и градби од меѓународен, републички, регионален или од општински карактер;
7. браните, акумулационите езера и хидроенергетските системи од државно значење, согласно законот, и
8. другите видови подрачја и градби од државно значење, согласно ставот (2) на овој член и Правилникот за урбанистичко планирање од членот 24 на овој закон.“

Во ставот 8 од истиот член, пак, е наведено дека подеталната листа видови на подрачјата и градбите од државно значење е пропишана во прописот од член 24 од овој закон, односно во Правилникот за урбанистичко планирање што го донесува органот на државната управа надлежен за планирање на просторот. Иако на овој начин Законот поставува критериуми за одредување на тоа кои подрачја и градби можат да бидат третираны како подрачја и градби од државно значење, сепак точката 8 од ставот 4 на член 17 предвидува дека како вакви подрачја и градби можат да се третираат и други видови подрачја и градби согласно Правилникот за урбанистичко планирање, со што повторно на извршната власт, овојпат Министерството за транспорт и врски, со подзаконски акт ѝ се дава можност самостојно да одлучи кои други градби и подрачја ќе добијат статус на подрачја и градби од државно значење. Според ова, иако со новиот Закон е значително намалена можноста на извршната

<sup>28</sup> Одлука на Уставен суд на Република Македонија У.бр.136/2016, достапно на: <http://ustavensud.mk/?p=11708>

<sup>29</sup> Ibid.

власт самостојно и неограничено да навлегува во планирање на просторот, сепак истата не е целосно неутрализирана. **Доколку се земе предвид дека Правилникот за урбанистичко планирање го носи министерот за транспорт и врски, како и фактот дека подзаконските акти не подлежат на строга контрола и јавна и инклузивна постапка за нивното донесување, ваквата ситуација од Законот претставува ризик за појава на корупција или судир на интереси.**

#### Ризици поврзани со роковите за донесување на урбанистичките планови

Понатаму, во оваа глава од Законот, во членот 22, е уреден планскиот период на урбанистичките планови, роковите за изработка на анализа на спроведување на планот, како и роковите за донесување на урбанистичките планови. Така, според овој член, поточно ставот 8 од овој член, е предвидено дека постапката за изработување и донесување детален урбанистички план и урбанистички план за надвор од населено место изнесува 18 месеци, за генерален урбанистички план 36 месеци, а за генерален урбанистички план на Градот Скопје - 48 месеци. Доколку постапката не е завршена во пропишаниот рок, согласно ставот 9 од членот 22, се врши анализа на состојбите, со која се проверува дали настанале промени во просторот и дали дошло до застареност на податоците од документациската основа на планот, па постапката се продолжува до донесување на планот, но најдолго уште за 12 месеци. Не постојат одредби кои даваат рок во кој мора да биде изготвена оваа анализа по пробивањето на првичниот рок, туку рокот е даден само како продолжување на целокупната постапка за донесување на планот, па оттука не се знае колкав дел од овој рок може да биде потрошен на анализата.

Во секој случај, доколку планот не биде донесен во предвидениот рок, предвидена е прекршочна казна во висина од 2 000 евра за градоначалникот или за овластеното лице кое ја води постапката за донесување на планот. Меѓутоа, во Законот отсуствува каква било одредба која би предвидела што би се случило со планот ако истиот не биде донесен и по продолжениот рок од нови 12 месеци - дали постапката се запира и се започнува нова постапка за донесување нов план или се продолжува со започнатата постапка сè до донесување на планот кој е во изработка. Со ова се отвора правна празнина во законскиот текст, која секако може да доведе до различни толкувања и до целосно различна примена во практиката, што може да придонесе за зголемување на можноста за појава на корупција или судир на интереси.

Дополнително, во конкретниот член не се наведени изречни одредби со кои се пропишува телото или органот, како и начинот на кој се одлучува дали се настанати промени во просторот и застареност на податоците по пречекорување на основниот рок за изработка на урбанистички план, односно по кои критериуми се одлучува дали промената во податоците и состојбите во практиката е доволно мала за да може да се продолжи со постапката за донесување на планот. Во контекст на ова, не постојат одредби кои го регулираат начелото на јавност во поглед на учеството на јавноста и јавната достапност на анализата за настанати промени, ниту пак одредби кои укажуваат на тоа што се случува со започнатата постапка за донесување на урбанистичкиот план, дали истата е во мирување додека не биде изготвена анализата или процесите се одвиваат паралелно?



Нејасноти се јавуваат и во поглед на прекршочната санкција за градоначалникот, предвидена во членот 89, став 1, точка 4, каде што е наведено дека истата ќе биде изречена доколку не бидат испочитувани роковите предвидени во членот 22, но останува нејасно дали се мисли на пречекорување на рокот од 18, 36 или 48 месеци, предвиден во ставот 8, дали се мисли на дополнителниот рок од 12 месеци кој е предвиден во случај да биде пречекорен првичниот рок или пак се мисли и на двата рока.

### Ризици поврзани со важењето и суспензијата на плановите

Членот 23 го уредува важењето на урбанистичките планови и ги предвидува условите за укинување и суспензија на плановите и предвидува дека урбанистичкиот план е во сила до донесување нов урбанистички план, а доколку одлуката за донесување урбанистички план е укината, донесувачот е должен да отпочне постапка за изработка на нов план или за изменување и дополнување на постоечкиот. Во контекст на претходно дискутираното, внимание привлекува ставот 3 од овој член, согласно кој „ако одлуката за донесување на урбанистичкиот план се укине врз основа на пропуст во постапката за донесување, донесувачот на планот може да го донесе истиот план со постапка што ќе се состои само од спроведување на делот од постапката за кој се однесува пропустот и истиот бил основа за укинувањето.“ Веќе беше напоменато дека, според членот 22, во случај на пречекорување на рокот од 18 месеци, донесувачот на планот е должен да спроведе анализа на состојбите, по која има рок од уште 12 месеци за да го донесе планот. Тоа би значело дека во конкретната постапка планот може да биде донесен и по пречекорување на рокот од 18 месеци, без притоа да биде направена анализа, за да не се пречекори и вториот рок од 12 месеци и за да се избегне прекршочната санкција од 2 000 евра. Согласно членот 23, истиот план ќе биде укинат, но согласно ставот 3, постапката може да се состои само од спроведување на делот од постапката на кој се однесува пропустот и кој бил основа за укинување, односно истиот план да се донесе по спроведувањето на анализата. Согласно став 4, доколку при спроведувањето на постапката произлезат неопходни измени во решението, тогаш донесувачот е должен да започне нова постапка за донесување нов план, но повторно отсутнуваат какви било критериуми за одлучување, односно недостигаат одредби за тоа кој орган или тело и на кој начин одлучува дали во конкретниот случај се настанати неопходни измени поради кои треба да се донесе нов план.

Сепак, она што привлекува внимание во овој член е ставот 5, согласно кој „урбанистички план од член 10 став (1) точките 1, 2, 3, 4 и 5, негов дел или планска одредба се суспендира од применување од страна на донесувачот на планот, доколку се докаже несомнена штета по јавниот интерес што е забележана во текот на спроведувањето на планот, која би се зголемувала со неговото спроведување, а произлегува од неговата спротивставеност со законот и со прописите донесени врз основа на него, поради неговата неусогласеност со плановите од повисоко ниво или поради плански решенија чиишто штетни последици по јавниот интерес не биле воочени во постапката за негово донесување.“ Во суштина, ова е можеби најбитниот став во овој член, бидејќи истиот му дава слобода на донесувачот на планот да го суспендира истиот доколку се докаже несомнена штета при спроведувањето на планот, што во принцип доаѓа како резултат на практичните проблеми со кои се



соочуваат општините, особено во Скопје, а за поздравување е обидот да се воведат *ex post* контролни механизми и да се направи евалуација на ефектите од плановите.

Најсвеж пример за апликативноста на ваквото решение е случајот со донесувањето на Одлуката за начинот на применување на деталните урбанистички планови, донесена од Советот на Општина Центар, со која беше одлучено дека деталните урбанистички планови во кои се утврдени неусогласености со Генералниот урбанистички план на Град Скопје нема да се применуваат. Оваа одлука подоцна беше укината од страна на Уставниот суд, со образложение дека со Законот за просторно и урбанистичко планирање од 2014 година „не било предвидено изречно овластување на доносителот на деталните урбанистички планови да ги запре од извршување доколку тие не се во согласност со генералниот урбанистички план, туку за тоа треба да води сметка при донесувањето на деталните урбанистички планови коишто треба да се донесуваат во согласност со генералниот урбанистички план.“<sup>30</sup> Тоа значи дека со Законот за урбанистичко планирање од 2020 година се отстранува клучната пречка за суспендирање на урбанистичките планови во случај кога ќе се утврди дека истите не се во согласност со хиерархиски надредениот план или пак кога планот причинува штета што не била предвидена во моментот на донесување.

Меѓутоа, и покрај добрата намера на законодавецот, повторно се среќаваме со ситуација кога одредбите се формулирани во програмски стил, односно истите укажуваат на определени стандарди, но не предвидуваат јасни правила на постапување и одлучување. Така, во конкретниот став, ниту во другите членови од Законот, не е јасно и прецизно предвидено во каква постапка се докажува штетата по јавниот интерес што е воочена во текот на спроведување на планот. Дополнително, во конкретниот член не постојат одредби кои укажуваат на тоа какви би биле последиците по однос на настанатите промени на терен, вклучувајќи ги тука и штетните последици настанати како резултат на спроведувањето на планот. ***Во отсуство на подетална регулираност и отсуство на одговор на повеќето прашања кои се јавуваат во поглед на суспензијата на плановите, како и имајќи го предвид ефектот што може да биде предизвикан како последица на суспендирањето на плановите, се остава голем простор за појава на корупција и судир на интереси, преку злоупотреба на овие законски одредби.***

Ставот 6 од членот нуди подетален приказ на суспендирањето на плановите, па така истиот предвидува дека „донесувачот на планот, одлуката за суспензија ја донесува врз основа на стручен елаборат за суспензија на применувањето на урбанистичкиот план, негови делови или плански одредби, изработен од комисијата за урбанизам од членот 38 од овој закон, а по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот, кое се издава во рок од 15 работни дена по приемот на стручниот елаборат и барањето за мислење.“ Сепак, ни во овој став не постојат одредби кои се однесуваат на начинот на иницирање на постапката за подготовка на стручниот елаборат, поточно кој и под кои околности ја иницира постапката за подготовка на стручен елаборат, дали граѓаните имаат можност да иницираат ваква постапка и под кои услови, рокот за изготвување на елаборатот и последиците од неизготвување на елаборатот, содржината, правилата и стандардите за изготвување на истиот, како и

---

<sup>30</sup> Одлука на Уставен суд на Република Северна Македонија У.бр.273/2020-1, достапно на <http://ustavensud.mk/?p=20637>

постоењето контролни механизми за оспорување на точноста на елаборатот или пак на одлуката за суспендирање или несуспендирање на одреден план.

Имајќи предвид дека советот на единицата на локалната самоуправа е надлежен за донесување на деталните урбанистички планови, за нивна измена, како и за нивна суспензија, отсутството на правен гарантен механизам со кој одлуката и елаборатот би можеле да бидат преиспитани и оспорени пред независен орган, предизвикува зголемување на дискреционите овластувања на единиците на локалната самоуправа што, само по себе, е ризик од појава на корупција. Од друга страна, пак, кога станува збор за донесување урбанистички планови за објекти и подрачја од државно значење, бидејќи истите ги донесува Владата, постапката за суспензија носи малку поинакви ризици. Така, комисијата за урбанизам која го изготвува елаборатот за суспензија во овој случај е формирана од страна на министерот на органот на државната управа надлежен за уредување на просторот, кој воедно е надлежен да даде мислење по однос на елаборатот и барањето за суспензија и кој, исто така, е во подреден однос со донесувачот на планот за објектите и подрачјата од државно значење, односно Владата.

Исто така, во законскиот текст е предвидено дека одлуката ја донесува донесувачот на планот, по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа, но од самата формулација не е јасно дали донесувачот на планот е врзан со мислењето на министерот, како и дали одлуката треба да биде базирана на стручниот елаборат изготвен од комисијата за урбанизам или на мислењето на министерот, во случај кога стручниот елаборат и мислењето се спротивставени.

„Одлуката за суспензија на планот е на сила до донесувањето на измени и/или дополнувања на суспендираниот урбанистички план, негови делови или плански одредби, со коишто ќе се надминат и отстранат недостатоците што биле основ за суспензијата, но не подолго од шест месеци за поединечни делови од урбанистички план или одредени плански одредби и една година за целиот плански опфат на урбанистичкиот план<sup>31</sup> По истекот на роковите, суспендираниот урбанистички план, неговите делови или плански одредби продолжуваат да се спроведуваат, при што штетите што настанале од суспендирањето на планот како и од неотстранувањето на недостатоците на урбанистичкиот план, ги сноси единицата на локалната самоуправа (за урбанистичките планови од локално значење) и Владата на Република Северна Македонија (за урбанистичките планови од државно значење). Јасно е дека одлуката за суспензија ја носи донесувачот на планот, врз основа на претходно изготвен елаборат и добиено мислење од страна на надлежното министерство, но останува нејасно на кој начин, под кои услови и по чија иницијатива започнува постапката за утврдување на настанатата штета и за суспензија на планот. Во овој контекст отсутствуваат одредби кои соодветно би предвиделе дали постапката може да биде иницирана од страна на физички и правни лица, дали истите можат да спроведат независни вештачења или да иницираат постапка за суспензија на урбанистички план врз основа на судска пресуда со која се утврдува штета од урбанистичките планови и слично.

Ова е особено важно доколку се земе предвид дека комисијата во рамките на органот кој ја носи одлуката за суспензија, го подготвува елаборатот за суспензија, со кој имплицитно се укажува дека се утврдува штетата од планот, а воедно сноси

---

<sup>31</sup> Член 23, став 7, Закон за урбанистичко планирање, Службен весник на РСМ бр. 32/2020

целосна одговорност за настанатата штета доколку не успее да ја санира состојбата. На овој начин, всушност, единиците на локалната самоуправа можат да бидат обесхрабрани да ја утврдат штетата, дури и онаму каде што постои, со цел да не ја сносат одговорноста за настанатата штета доколку сметаат дека истата нема да можат соодветно да ја санираат. Во насока на тоа се и пократките рокови што ги предвидува овој член за донесување нов урбанистички план што би го заменил суспендираниот, па така (иако членот 22 предвидува рокови од 18+12 месеци за изработка и за донесување на урбанистичките планови) овој член предвидува рок од најмногу една година за донесување нов план. Поради ова, иако членот претставува добра замисла за воведување контролни механизми, фактички може да предизвика сосема спротивен ефект и да ги зголеми ризиците од појава на корупција и судир на интереси.

### Ризици поврзани со Правилникот за урбанистичко планирање

Во последниот член од оваа глава (членот 24) е предвидено донесување Правилник за урбанистичко планирање, со кој се пропишуваат стандардите и нормативите за урбанистичко планирање и се дефинираат принципите, начелата и методите за рационално планирање на одржливи населби и градби за уредување и користење на просторот, методите и техниките на урбанистичкото планирање, правното дејство на планските одредби, системот на класи на намени, како и сите заштитни или генеративни стандарди што го обезбедуваат исполнувањето на целите и начелата на урбанистичкото планирање уредени со Законот.

Во овој член е битен ставот 4, согласно кој Правилникот за урбанистичко планирање го пропишува министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на уредувањето на просторот по извршена стручна расправа. Сепак, Законот повторно не нуди подетални одредби за стручната расправа, за начинот на организирање на истата, за тоа како се селектираат учесниците, кој има право да учествува на истата и други слични одредби кои се од значење за процесот на транспарентност и инклузивност, што не само што придонесува кон намалување на ризиците од појава на корупција и судир на интереси, туку и придонесува и за подобрување на одржливоста и функционалноста на прописите.

Од друга страна, со овој член се предвидува релативно голема дискрециона моќ лоцирана кај министерот, кој со Правилникот практично во детали ги уредува сите одредби од Законот, а особено во поглед на урбанистичките стандарди, како и содржината и постапките за донесување на плановите. Иако е очекувано дека е потребна определена флексибилност при уредувањето на просторот и урбанизмот, сепак мора да се има предвид дека планирањето, стандардите за урбанистичко планирање, урбанистичките планови и постапките за нивно донесување се однесуваат на долг рок и се релативно стабилни и непроменети. Исто така, треба да се има предвид дека носењето на подзаконските акти се одвива во многу понетранспарентна и понеинклузивна постапка за разлика од законите, како и тоа дека Собранието мора да има поголема контрола од страна на Владата кога станува збор за планирањето на просторот. На тој начин се отвора простор за дискусија во која мера уредувањето на голем дел од одредбите во урбанизмот е оправдано со еден доминантен подзаконски акт.

И кај овој член повторно може да се забележи колебање во законскиот текст за прецизно дефинирање на органот на државната управа што е надлежен за планирање на просторот и за донесување на Правилникот, што е навистина нејасно и, само по себе, како што беше напоменато, претставува ризик за појава на корупција, поради можноста за различни толкувања и судири во практиката. Ова е особено значајно доколку се земе предвид дека поентата на Законот, меѓу другото, е да се минимизира потребата од интервенции во текстот, да се ограничи влијанието на другите прописи врз урбанизмот, како и да се прецизираат надлежностите на сите органи, тела и институции кои се вклучени во процесот на урбанистичкото планирање.

#### Ризици поврзани со постапката за донесување и изменување на урбанистичките планови

Следните глави од Законот се однесуваат на постапката за донесување на урбанистичките планови и постапката за нивно изменување и дополнување, како и на: процесот на изработување и донесување на урбанистичките планови; органите и телата надлежни за водење на постапката за изработување и донесување на урбанистичките планови; иницијативата за изработка на планови; програмата за финансирање на изработката на урбанистичките планови; условите за планирање на просторот; партиципативното тело; податоците; информациите и мислењата од државните органи, институциите, установите и правните лица кои вршат јавни надлежности; стручната ревизија и стручната расправа, јавната презентација и јавната анкета; обврските за предавање, чување и презентација на плановите и други слични одредби.

Во овој контекст се забележуваат мали пропусти, како што е повторувањето и преклопувањето на одредбите кои се однесуваат на различни планови, а кои се разликуваат во мал дел, како и на, на моменти, нелинеарниот тек на законскиот текст, поради што Законот е можеби и непотребно оптоварен со текст и со меѓусебно референцирање на членовите. Оттаму, уште еднаш се потенцира потребата од постоење на јасни и прецизни законски одредби, особено во поглед на уредувањето на надлежностите на сите органи и тела кои се вклучени во процесот на урбанистичкото планирање. Секако, ова не може да се смета за некаков посебен ризик од корупција, но може да се смета дека придонесува за намалување на прегледноста и прецизноста на законските одредби, што во суштина може да значи и намалување на можноста за јавен граѓански надзор над спроведувањето на Законот.

Јавните набавки, сами по себе, носат зголемен ризик од корупција, па затоа во овој контекст треба да се спомене и членот 45, кој се однесува на изборот на изработувач на урбанистичкиот план. Согласно ставот 3 од овој член, за урбанистичките планови кои се финансираат од буџетот на општината, изборот на изработувач на планот се врши преку јавен повик што го спроведува комисија формирана од градоначалникот. Во рок од пет работни дена од денот на отворањето на понудите Комисијата врши евалуација на понудите и изготвува извештај со предлог за избор на изработувач на планот, што се доставува до градоначалникот, кој потоа донесува одлука за избор на изработувач на планот. Против оваа одлука е дозволена жалба до министерот на органот на државната управа надлежен за уредување на просторот. Главниот ризик од појава на корупција и судир на надлежности се однесува на големите дискрециони овластувања на градоначалникот кој ја донесува одлуката за избор и, воедно, ја

формира комисијата што е должна да изврши евалуација на понудите и да достави предлог за избор. Во таа смисла, во Законот не се утврдени посебните критериуми и начинот на избор на комисијата, освен тоа дека истата е составена од најмалку тројца членови, од кои двајца треба да бидат архитекти урбанисти, додека другите членови треба да бидат овластени стручни лица од области релевантни за конкретниот зафат.<sup>32</sup> Покрај тоа што остава можност архитектите урбанисти да не бидат мнозинство во комисијата, истиот закон нуди и многу лабава дефиниција за условите што треба да ги исполнат другите членови на комисијата, чиј број не е ограничен, па така како членови на комисијата можат да се јават лица кои се стручни во областите кои се само лабаво поврзани со урбанистичкото планирање.

Дополнителен предизвик во овој контекст, кој веќе го посочи Државната комисија за спречување на корупцијата, е можноста да биде избран изработувач на планот кој нуди исклучително ниска цена за изработка, со што автоматски се намалува и вредноста на договорот што општината го склучува со изработувачот на планот. Во оваа насока, претседателката на Државната комисија за спречување на корупцијата потенцираше дека „фактот што планот се изработува по исклучително ниска цена, го зголемува ризикот од коруптивно однесување, односно од вклучување зделки меѓу планерот и сопствениците на земјиштето кои се идни инвеститори.“<sup>33</sup> Имајќи предвид дека членовите на Советот на општината и јавноста немаат законска можност да бидат вклучени во овој дел од процесот на урбанистичкото планирање, градоначалникот на општината може многу да влијание врз постапката за избор на изработувач на урбанистичкиот план, што претставува ризик од појава на корупција и судир на интереси.

Во овој дел од Законот, како одредби кои можат да доведат до разни предизвици при нивната имплементација, а со тоа и кон зголемување на ризиците од појава на корупција, се наведени одредбите што се однесуваат на прибирање на податоците од надлежните институции при изработката на плановите, предвидено со членовите 25 до 38, како и со членот 47.

Конкретно, со членот 47 е предвидено дека практично сите државни органи кои вршат јавни овластувања од областа на водоводните, електроенергетските, гасоводните и други инфраструктури, сообраќајот и транспортот, воздухопловството, телекомуникациите, одбраната, културата, здравството, образованието, стопанството, земјоделството, шумарството, спортот, финансиите, статистиката, заштитата на животната средина, заштитата на културното наследство, заштитата и спасувањето, здравствената заштита, социјалната заштита, географијата, геологијата, геофизиката, сеизмиката и хидрометеорологијата, како и други дејности кои се релевантни за програмирањето на развојот и урбанистичкото планирање, се должни во рок од 15 дена да ги достават сите податоци и информации што им се на располагање, заедно со своите развојни проекции, предлози и мислења што се неопходни за изработување на урбанистичките планови по барање на донесувачот или изработувачот на урбанистичкиот план. Ова особено се однесува на Министерството за култура и на институциите кои се надлежни за заштита на културното наследство, Министерството за земјоделство, шумарство и

<sup>32</sup> Член 45, став 5 од Законот за урбанистичко планирање, „Службен весник на РСМ“ бр. 225/2020

<sup>33</sup> *Збодстепени*, ДКСК: Изработката на ДУП по цена од еден денар за квадратен метар отвора можност за коруптивни зделки (9 ноември 2020). Достапен на: <https://360stepeni.mk/dskk-izrabotka-na-dup-po-tsena-od-eden-denar-za-kvadraten-metar-otvora-mozhnost-za-koruptivni-zdelki/>

водостопанство и Министерството за животна средина и просторно планирање. Сепак, она што е особено впечатливо во овој дел е што органите се должни да ги достават само оние податоци кои им стојат на располагање и дека, доколку институциите не располагаат со бараните податоци, процесот на урбанистичко планирање може да продолжи и без тие податоци, што може да претставува ризик за појава на корупција и судир на интереси, што ќе се манифестира преку намерно отсуство на прибирање и обработка на податоци кои се релевантни и кои можеби би спречиле определен урбанистички план.

Дополнително, во овој дел од Законот, во сите овие членови, постои одредба согласно која недоставувањето на податоците во определениот рок не се смета како пречка за донесување на планот. Воедно, Законот предвидува дека евентуалната штета настаната од имплементацијата на планот ќе ја сноси органот кој не ги дал потребните податоци. Меѓутоа, тука повторно се поставува прашањето за начинот на утврдување на штетата и решавањата на овој практично облигационен однос кој се јавува помеѓу недефинирани субјекти. На ова, всушност, се надоврзуваат претходно споменатите одредби од членот 23, согласно кои одговорноста за последиците од настанатата штета ги сноси донесувачот на планот, доколку не се донесе нов план со кој ќе се поправи штетата. Оттука, останува неодаговорено прашањето кој субјект би ја носел штетата во ситуација кога штетните последици се настанати како резултат на недавањето на побараните податоци, но и, паралелно со тоа, во ситуација кога донесувачот на планот не успеал да донесе нов план во рокот предвиден со членот 23.

Дополнително, имајќи предвид дека во ставот 1 од членот 47 е предвидено дека органите се должни да ги дадат сите податоци кои им стојат на располагање, останува нејасно како се докажува дали податоците не се доставени поради пропуст или пак поради тоа што конкретниот орган или институција не располага со побараните податоци, како и дали немањето податоци е резултат на пропуст, коруптивно поведење или пак на немање соодветни технички и материјални ресурси за истото. Со ова, на некој начин, наместо да се постави гарантен механизам со кој би се оневозможиле штетните последици од несоодветното урбанистичко планирање во практиката, всушност се охрабрува донесувањето урбанистички планови без постоење на соодветна подготовка на истите и само се лоцира одговорноста.

Ризици поврзани со недоуредените правила и стандарди кои се однесуваат на партиципативното тело и учеството на јавноста во постапките за донесување и измена на урбанистичките планови

Понатаму, како позитивен исчекор во поглед на постапките за изработка и донесување на урбанистичките планови, во Законот е предвидено партиципативно тело во кое граѓаните можат доброволно да учествуваат, како и прецизирање на одредбите кои се однесуваат на јавноста и на инклузивноста во постапките за донесување на урбанистичките планови, но само на оние донесени од страна на локалната самоуправа. Согласно законските одредби, партиципативното тело не се формира за постапки за донесување на урбанистичките планови за подрачја и градби од државно значење, па затоа во овие постапки учеството на јавноста е сериозно ограничено.



Од друга страна, пак, одредбите кои се однесуваат на јавноста на постапките, освен декларативно залагање за јавност, партиципативност и инклузивност во постапките, нудат многу малку правила и стандарди кои се однесуваат на учеството на јавноста во овие постапки. Така, согласно Законот за урбанистичко планирање, е предвидено учество на јавноста преку партиципативното тело, предвидено во само еден член од Законот, кое се формира од општините, по иницијатива на градоначалникот, а е составено од членови на комисијата за урбанизам на општината, општината во Град Скопје и од Град Скопје, кои ги одредува градоначалникот и стручни лица вработени во правното лице што го изработува урбанистичкиот план што е предмет на расправа, како и доброволно пријавени граѓани по јавен оглас кој мора да трае 30 дена.

Сепак, во овој дел отсутнуваат одредби кои се однесуваат на правата и обврските што ги има ова тело, додека пак начинот на работа на партиципативното тело е препуштен на уредување со деловник донесен од страна на советот на единицата на локалната самоуправа, а не од страна на самото партиципативно тело. Со отсутството на конкретни рокови во кои мора да биде формирано ова тело, отсутството на какви било одредби со кои се предвидуваат последици по однос на неформирањето или нефункционирањето на ова тело, како и фактот дека деловникот за работење на партиципативното тело го носи локалната самоуправа, а не самото тело, Законот не нуди доволно простор и гаранции за ефективно и ефикасно функционирање на партиципативното тело и за заштита на локалните и на јавните интереси на граѓаните засегнати од урбанистичкиот план.

Дополнителен предизвик, во поглед на учеството на јавноста во постапките, е фактот што учеството на јавноста при донесувањето на урбанистичките планови е на самиот крај на постапката, односно откако е изготвен предлог-урбанистичкиот план, кога согласно Законот мора да се одржи јавна презентација, како и да се спроведе јавна анкета што ќе трае од 30 до 90 дена, во зависност од обемот на планот кој се носи. Ова значи дека во сите претходни фази на планирање, изготвување на прелиминарна анализа, како и подготвување на нацрт-планот, јавноста нема никаков увид, информации, ниту пак можност да учествува во постапките и да влијае на истите. Во суштина, ова не се сфаќа нужно како посериозен предизвик, но мора да се има предвид дека Законот не нуди повеќе одредби со кои се уредува начинот на учество и гарантните механизми по однос на учеството на јавноста. Сепак, при интервјуата со вработените во Службата за односи со јавност во Општина Карпош беше истакнато дека иако Општината располага со доволно човечки ресурси во Секторот за односи со јавноста, сепак отсутнува посебна стратегија или какви било други технички документи кои се однесуваат на комуникацијата со јавноста и информирањето на граѓаните за процесите на урбанистичкото планирање. Општината ги информира граѓаните преку својата веб-страница, како и преку истакнување информации за јавната презентација и јавната анкета на јавни површини. Ваквиот пристап придонесува граѓаните да не бидат соодветно запознаени со процесот на урбанистичкото планирање, па така 93 % од граѓаните не учествувале во постапките за донесување на урбанистичкиот план, а 83 % од граѓаните воопшто не биле информирани за процесите на донесување или измена на урбанистичкиот план.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> ИРЛ, ДКСК: Изработката на ДУП по цена од еден денар за квадратен метар отвора можност за коруптивни зделки (3 февруари 2021). Достапен на: <https://irl.mk/anketa-na-irl-za-96-4-protsesti-od-skopani-gradbite-od-poslednata-detsenia-se-nezakonski-i-kriminalni/>



На сево ова се надоврзуваат и интервјуата со членовите на Советот на Општина Карпош, на кои беше истакнато дека и самите членови на Советот не се соодветно вклучени во целата постапка на изработување и донесување на урбанистичкиот план, поради што истите не се соодветно запознаени со конкретните проблеми или дебати кои се појавиле во претходните фази од донесувањето на планот. Дополнително, ограниченото учество на советниците на самиот крај на постапката за донесување на планот, воедно значи дека граѓаните имаат ограничена можност за посредно учество во текот на целата постапка за донесување на урбанистичкиот план.

Од аспект на учеството на граѓаните и реалните ефекти од ваквото учество на јавноста во процесот на урбанистичкото планирање, Законот е нејасен и во поглед на тоа кој е надлежен да одлучува по дадените предлози и забелешки од страна на граѓаните во јавната анкета. Имплицитно, се укажува дека тоа е комисијата за урбанизам, која е стручното тело за спроведување на постапките и која врши анализа на состојбите на терен и на спроведувањето на плановите, ја организира стручната расправа, јавната анкета и јавната презентација, дава стручно мислење за нацртот и предлогот на урбанистичките планови за кои се води постапка за донесување, односно проверува дали со планските решенија се исполнети барањата од планската програма и има други надлежности. Меѓутоа, никаде во Законот не постои изречна одредба која се однесува на тоа кој и според кои критериуми и стандарди ги прифаќа или ги отфрла забелешките на урбанистичкиот план, што придонесува кон зголемување на ризиците од појава на корупција кога се одлучува за прифаќање или за отфрлање на забелешките во планот. Доколку на ова се надоврзе фактот дека вакви одредби со кои се регулира учеството на јавноста во постапките, како и критериумите и постапката за прифаќање или за отфрлање на забелешките на граѓаните на урбанистичките планови, отсутнуваат и во Правилникот за урбанистичко планирање, каде што всушност треба подетално да бидат уредени ваквите постапки, може да се согледа дека комбинацијата на фактори во законските и подзаконските акти фактички не нуди соодветни гаранции и можност за учество на јавноста. Според тоа, нискиот степен на гаранции за учество на јавноста со себе носи и зголемен ризик од појава на корупција и судир на интереси.

Во контекст на ова е битно да се напомене дека, според истражувањето на Истражувачката репортерска лабораторија Македонија, 93 % од граѓаните никогаш не присуствувале на јавна презентација или расправа за носење на урбанистички план, 83 % од нив никогаш не биле информирани за отпочнување на постапките и за организирање на јавните расправи, презентации и анкети, додека пак 70 % од граѓаните воопшто не ја знаат постапката за носење урбанистички план.<sup>35</sup> Ваквата ситуација само укажува на тоа дека е неопходно да постојат строги и јасни критериуми во самиот законски текст, преку кои би се овозможило максимално учество на јавноста и гарантни механизми со кои би се оневозможило попречувањето и избегнувањето на учеството на јавноста.

---

ИРЛ, ДКСК: Изработка на ДУП по цена од еден денар за квадратен метар отвора можност за коруптивни зделки (3 февруари 2021). Достапен на: <https://irl.mk/anketa-na-irl-za-96-4-protsentii-od-skopani-gradbite-od-poslednata-detsenia-se-nezakonski-i-kriminalni/>

## Ризици поврзани со инспекцискиот надзор и дискрециони овластувања и лиценцирање за изработка на урбанистички планови и надзор

Во претпоследните две глави на Законот се предвидуваат постапките и начините за овластување и добивање лиценца за изработување урбанистички планови, организациските форми за вршење на работите од урбанистичкото планирање, се уредува Градското биро за урбанизам, предвиден е и Тарифникот за вредноста на работите од урбанистичкото планирање, како и одредби за вршењето на надзорот. Во овој контекст, главни корупциски ризици кои се лоцирани во овој дел се неизбежните ризици што се јавуваат во постапките за издавање и одземање на овластувањата и лиценците кои се должат на дискреционите овластувања и вредноста на лиценците и овластувањата, како и ризиците кои се типични за вршењето надзор над спроведувањето на Законот, како и инспекциски надзор. Во овој контекст е битно да се напомене дека нејасните одредби од Законот придонесуваат за потешка навигација низ правните процедури за граѓаните, што во комбинација со потребниот директен контакт со институциите може да влијае на зголемување на ризиците од корупција и судир на интереси, преку искористување на правните празнини или двосмислени одредби.

### Ризици содржани во преодните и во завршните одредби

Конечно, во последниот дел од Законот (во членот 92) од преодните и завршните одредби е предвидено дека одредбите од постојните закони кои ги уредуваат прашањата во врска со урбанистичкото планирање, што се уредени со овој закон, треба да се усогласат со одредбите од овој закон, во рок од шест месеци од денот на влегувањето во сила на овој закон. Ова е невообичаена одредба која во суштина не се среќава во законите, поради тоа што начините на кои еден закон може да влијае врз друг е преку дерогирање, како *lex specialis*, *lex superior* или *lex posterior*, но самиот закон да му наметне обврска на законодавецот да донесе или да промени други законски прописи кои се хиерархиски на исто ниво како законот што ги предвидува ваквите одредби. Ова укажува на постоењето реални проблеми во практиката со неизедначеност и синхронизираност на релативно големиот број закони и подзаконски акти кои се однесуваат на урбанизмот.

## **ДРУГИ ОДРЕДБИ КОИ ВЛИЈААТ ВРЗ ЗАКОНОТ ЗА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ И ПОЈАВАТА НА РИЗИЦИ ОД КОРУПЦИЈА И СУДИР НА ИНТЕРЕСИ**

### Закон за постапување со бесправно изградените објекти

Иако во овој контекст можат да бидат анализирани многу прописи, особено подзаконски акти, сепак во интерес на оваа анализа, а воедно и како прашања кои беа истакнати од самите урбанисти и советници во локалната самоуправа на интервјуата,

постојат 5 закони кои имаат директно влијание врз урбанистичкото планирање и неговото спроведување во практика. Прв од другите закони кои можат да имаат последици по однос на урбанистичкото планирање е Законот за постапување со бесправно изградените објекти, кој требаше да биде решение за урбанистичките проблеми и да го реши проблемот со големиот број дивоградби во практиката. Законот предвидува можност за легализација на објектите кои се изградени спротивно на урбанистичкиот план или условите за градење, односно утврдување на нивниот статус како бесправно изградени објекти и нивно вметнување во урбанистичките планови, доколку истите се во согласност со законските услови и со стандардите пропишани со подзаконски акт.

Во насока на тоа, преку овие паралелни постапки за легализација на бесправно изградените објекти може да се влијае на целата постапка за донесување на урбанистичките планови и целосно заобиколување на можноста јавноста да влијае на урбанистичкото планирање, имајќи предвид дека јавноста не може да дава забелешки во однос на деловите од урбанистичкиот план кои се изготвени со цел легализираните објекти да бидат вметнати во планот. На тој начин може да дојде до ситуација во која донесувачот на планот е практично обврзан да го креира истиот во согласност со донесените решенија за легализираните објекти. На овој проблем беше посочено практично на сите интервјуа спроведени со членовите на Советот на Општината, како и со вработените во секторот урбанизам, кои истакнаа дека на овој начин урбанистичкиот развој е практично условен од бесправното градење, што претставува посебен предизвик од аспект на креирањето и усогласувањето на урбанистичките планови со настанатата состојба со легализираните објекти. Од друга страна, паралелното водење на овие постапки и некоординираноста во постапувањето при постапките за донесување на урбанистичките планови и постапките за легализација на објектите, можат да доведат до конфликтни ситуации во практиката. Согласно ова, може да се заклучи дека Законот за постапување со бесправно изградените објекти може да има неочекувани последици врз појавата на корупција во урбанизмот.

### Закон за градење и Закон за градежно земјиште

Други закони кои се директно поврзани со урбанистичкото планирање и кои можат да имаат влијание врз истото се Законот за градење и Законот за градежно земјиште, согласно кои подетално се уредуваат градењето, основните барања на градбата, потребната проектна документација за добивање одобрение за градење, правата и обврските на учесниците во изградбата, начинот на употреба и одржување на градбата, како и други прашања од значење за градењето, како и правата и обврските во поглед на градежното земјиште, уредувањето на градежното земјиште, условите и начинот на располагање со градежното земјиште, како и други прашања од областа на градежното земјиште. Овие закони директно влијаат врз спроведувањето на урбанистичкото планирање и реализирањето на предвидените градби и уредувањето на просторот, па поради тоа истите мора да бидат усогласени со Законот за урбанистичко планирање. ***И кај овие два закона станува збор за чести промени на текстот, па така Законот за градежно земјиште донесен во 2015 година е менуван 7 пати, претходните два закона се менувани вкупно 14 пати, додека пак Законот за градење од 2009 година има вкупно 35 измени.***

Ова само го потврдува впечатокот дека во практиката државата се среќава со сериозни проблеми кога станува збор за урбанистичкото планирање и градењето, а воедно ги поттикнува сомнежите за наменско менување на регулативата како последица на коруптивното поведение. Во контекст на ова говори и фактот што 76 % од граѓаните се сомневаат во корупција при издавањето градежни дозволи и спроведувањето на надзорот над градењето, додека пак 96 % од граѓаните сметаат дека не се исполнуваат урбанистичките и градежните стандарди во изминатите 10 години.<sup>36</sup>

Од друга страна, посебен ризик од корупција што е детектиран при давањето примарна бесплатна правна помош на граѓаните во поглед на урбанизмот и градењето се начините за дооформување на градежната парцела со откуп преку непосредна спогодба, согласно Законот за градежно земјиште. Преку овој механизам, лицето кое е сопственик на најмалку 30 % од определена парцела може да го откупи преостанатиот дел доколку тој е во сопственост на државата, преку непосредна спогодба склучена со Министерството за транспорт и врски, а потоа (бидејќи станува збор за ист сопственик на парцелата) може да бара окрупнување или раздвојување на парцелата, со што во определена мера посега директно во урбанистичкото планирање и може да предизвика поинаква фактичка состојба од онаа замислена со урбанистичкиот план, иако не се преземени никакви незаконски дејства. Во контекст на овој проблем, од страна на вработените во секторот урбанизам беше напоменато дека дооформувањето на парцелата може да доведе до различна состојба во практиката од замислата на урбанистичкиот план. Дополнително, имајќи предвид дека постапката за откуп на остатокот од парцелата се врши преку непосредна спогодба, може да се забележи голема концентрација на моќ во Министерството за транспорт и врски, кое има надлежности и во самите постапки за урбанистичко планирање, особено во оние кои се однесуваат на урбанистичките планови за градби и објекти од државно значење.

Така, главниот ризик од појава на корупција или судир на интереси е во можноста за наменско креирање на урбанистичкиот план и исцртување на градежните парцели со цел одредено лице да се стекне со најмалку 30 % од површината на градежната парцела чиј преостанат дел е во сопственост на Република Северна Македонија. На овој начин, при самото изготвување и донесување на урбанистичкиот план интенцијата не би била веднаш очигледна за советниците на единицата на локалната самоуправа, па во таа смисла на интервјуата членовите на Советот од Општина Карпош истакнаа дека токму членовите на Советот кои треба да го изгласаат урбанистичкиот план имаат многу мала можност за надзор над постапките за изработување на планот, поради што истите многу тешко би можеле да ги препознаат и спречат ваквите манипулации со изготвувањето на плановите.

### Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Кога станува збор за урбанизацијата и за градежните активности, од особено значење е да бидат анализирани и прописите кои се однесуваат на функционирањето на локалната самоуправа, а особено во поглед на финансирањето на локалната

<sup>36</sup> ИРЛ, Анкета на ИРЛ: За 96,4 проценти скопјани, градбите од последната деценија се незаконски и криминални (2021). Достапно на: <https://irl.mk/anketa-na-irl-za-96-4-protsenti-od-skopani-gradbite-od-poslednata-detsenia-se-nezakonski-i-kriminalni/>

самоуправа и целосниот процес на децентрализација. Во овој контекст, Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа предвидува дека единиците на локалната самоуправа се финансираат преку локални даноци, односно преку данокот на имот, данокот на наследство и подарок, утврден со закон, и данокот на промет на недвижности, потоа преку локалните комунални и административни такси, како и преку локалните надоместоци, како надоместокот за уредување на градежното земјиште, надоместоците од комунална дејност, надоместоците за просторни и урбанистички планови и другите приходи на единицата на локалната самоуправа. Оттука, може да се забележи дека голем дел од финансирањето на единиците на локалната самоуправа од сопствени извори се темели токму на градежните активности и на движењето на имотот, поради што Законот фактички ги охрабрува единиците на локалната самоуправа да се развиваат просторно и урбанистички, но само во насока на зголемување на процентот на изграденост, зголемување на големината на постоечките објекти, изградба на нови објекти, па дури и заменување на индивидуалните домови со згради, што впрочем беше и остана сериозен проблем во Скопје и во општините во градот. Потврда за тоа е фактот дека во периодот од 2012 до 2015 година се забележува рекордно високо учество на општините во БДП, што укажува на финансиската мотивираност на единиците на локалната самоуправа да ја интензивираат градежната експанзија, занемарувајќи ги другите аспекти на урбаното живеење, како што е квалитетот на животната средина.<sup>37</sup>

### Закон за урбано зеленило

Конечно, Законот за урбано зеленило беше донесен во 2018 и претрпе една измена во 2020 година, а беше донесен како обид да се неутрализира негативното влијание на градежната експанзија врз животната средина и урбаното зеленило. Според ова, Законот има за цел да го уреди планирањето, проектирањето, подигањето, одржувањето, заштитата и реконструкцијата на урбаното зеленило, финансирањето и управувањето со него, како и надзорот над примената на одредбите од самиот закон. Како таков, Законот нуди соодветна рамка за регулирање на урбаното зеленило и постапките за планирање на истото, но главните недостатоци на овој закон се неможноста соодветно да се адресираат веќе настанатите промени на терен, како и недостигот на контролни и присилни механизми со кои би се оневозможило несоодветното урбанистичко планирање. Конкретно, во членовите 19 и 20, Законот предвидува определени стандарди согласно кои мора да биде испланиран соодветен процент на зеленило по глава на жител, како и соодветен процент на зеленило на градежна парцела, а се воведува и обврска за единиците на локалната самоуправа и Министерството за животна средина и просторно планирање да обезбедат финансиски средства за обезбедување на овие стандарди. Сепак, ниту во овој Закон, ниту во Законот за урбанистичко планирање не се предвидени прецизни одредби со кои би се регулирале последиците доколку надлежните органи не успеат да ги задоволат стандардите предвидени во Законот за урбано зеленило, ниту пак колкав би бил рокот во кој надлежните мора да ги направат неопходните измени со цел да се обезбедат соодветни еколошки стандарди во урбанистичкото планирање. **Оттука, може да се констатира дека иако Законот за урбано зеленило претставува**

<sup>37</sup> Државен завод за статистика, МакСтат база на податоци. Достапни на: <http://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef>

*добра рамка за поставување на основните стандарди, сепак не постојат соодветни услови за негово операционализирање, односно примена во практиката.*

## **ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ**

Постојат исклучително мал број истражувања кои се однесуваат на ефектите од урбанистичкото планирање и ризиците од појава на корупција во урбанизмот, особено кога станува збор за надлежностите и постапувањето на единиците на локалната самоуправа. Ова не се должи само на ниската свесност на надлежните и на општата јавност за постоењето на корупциски ризици во урбанизмот, туку и на големиот број законски и подзаконски акти кои регулираат аспекти од урбанизмот, како и на големиот број надлежни институции, органи и тела, а воедно и на нивната меѓусебна поврзаност. На ова се надоврзува и недостигот на функционална централизирана дата-база на статистички податоци кои се однесуваат на различни параметри важни за урбанистичкото планирање, но и за следење на состојбите и креирање различни истражувања во насока на детектирање на проблемите и нудење соодветни препораки за надминување на истите.

Поради ова, потребно е да се работи на градење на капацитетите на надлежните институции, но и на овозможување на јавната контрола над работењето на надлежните органи и институции во областа на урбанизмот, како и на интензивирање на напорите на граѓанскиот сектор за креирање дополнителни, темелни и холистички истражувања на севкупниот сектор, ефектите на истиот врз квалитетот на животот на граѓаните и достапноста на јавните добра и услуги, како и ефектите на корупцијата и судирот на интереси врз урбанистичкиот сектор.

Законот за урбанистичко планирање е релативно нов закон и сè уште е рано да се дадат соодветни заклучоци во поглед на неговата ефикасност и ефективност. Поради ова, неопходен е континуиран надзор над спроведувањето на Законот, со следење на јасна методологија со утврдени индикатори кои се значајни за мерење на успехот од примената на Законот или за креирање на евентуални измени или дополнувања на законскиот текст. Сепак, од самиот текст на Законот може да се заклучи дека истиот може да биде растоварен од делови од текстот, а определени одредби да бидат преформулирани за да се подобри прецизноста и прегледноста на самиот текст. Во насока на тоа, може да се забележи дека Законот (во делови) детално ги регулира работите, оставајќи само мал простор за дополнителна разработка на одредбите со подзаконски акти, додека пак во определени делови Законот само начелно определува некои стандарди или постапки. Како последица на ова, може да се јават правни празнини и пропусти доколку подзаконските акти не успеат соодветно да ги регулираат прашањата, а воедно ѝ се остава непотребно голем простор на извршната власт за да може со подзаконски акти да ги регулира прашањата за планирање на просторот.

Во контекст на ова, битно е да се унапредат законските дефиниции, како и да бидат воведени јасни и прецизни дефиниции за сите поими користени во Законот, а особено за бруто и за нето-изградената површина, како и за определување на тоа кое министерство е надлежен орган на државната управа за урбанистичко и просторно

планирање. Со воведувањето на овие дефиниции би се избегнал ризикот од алтернативни толкувања на одредбите во практиката, како и од појава на различни постапувања, намалување на правната сигурност и предвидливост, како и зголемување на појавата на корупција и судир на интереси. Од суштинско значење е Законот да биде прецизен и да остави само мал простор за подетално регулирање на одредбите со подзаконски акти, за да се оневозможат непотребно големите надлежности на извршната власт во планирањето на просторот и урбанистичкиот развој.

Потребно е и дополнително прецизирање на одредбите што се однесуваат на постапките за изработка и донесување на урбанистичките планови, како и за нивна суспензија. Ова е особено важно кога станува збор за прибирањето на сите релевантни податоци во процесот на планирање, кои се прибираат од страна на сите надлежни државни органи, институции и тела. Во насока на тоа е битно да постои централизиран систем на податоци во кој би можеле да пристапуваат надлежните институции и оттаму да црпат податоци, наместо да чекаат податоците да им бидат доставени по потреба од страна на надлежните служби. Алтернативно решение на ова би било и предвидувањето алтернативни, гарантни или присилни механизми преку кои би се обезбедиле потребните податоци за подготовка на урбанистичкиот план, како и напуштање на сегашниот принцип, согласно кој недоставувањето на податоците не е пречка за донесување на планот, а органот кој не ги доставил податоците ќе биде одговорен за штетата доколку таа настане поради недостиг на истите. На овој начин не се врши заштита на јавниот интерес, бидејќи планот секако ќе биде донесен и ќе има штетни последици, туку само се префрла одговорноста од органот кој е надлежен за донесување на урбанистичкиот план врз органот кој не ги доставил податоците. Тука, сосема оправдано, може да се постави прашањето дали последиците воопшто би можеле да бидат санирани, како и претходно споменатите прашања во поглед на прецизното лоцирање на одговорноста и начинот и постапката со кои може да биде извршено истото. Поради ова, треба да се направи целосна ревизија и да се донесат нови одредби и да се воведат нови механизми во поглед на обезбедувањето на овие податоци.

Дополнителен предизвик детектиран во рамките на постапките за донесување на плановите е учеството на јавноста во истите. Законот нуди многу малку одредби кои се однесуваат на учеството на јавноста, поточно го предвидува партиципативното тело, како и јавните презентации, анкети и расправи по однос на предлог-плановите, меѓутоа не нуди подетални одредби за начинот на кој се обезбедува учеството на јавноста, начинот на прифаќање или отфрлање на предлозите на граѓаните, начинот на организирање и текот на расправите и анкетите. Важно е да се напомене дека ниту во подзаконските акти не постојат подетални одредби согласно кои подетално би се регулирало учеството на јавноста, правата кои ги има во постапката и начинот на реализација на истите. Малиот број одредби кои се однесуваат на јавноста и инклузивноста се надолупнети со тоа што Законот предвидува само минимално учество на јавноста во последните фази од донесувањето на урбанистичкиот план, па така јавноста нема увид во тоа како се одвивала постапката до тој момент и кои се причините поради кои биле избрани предложените решенија.

Во насока на ова, неопходно е да се вметнат одредби со кои детално би се регулирало учеството на јавноста, начините на учествување, критериумите по кои се оценуваат предлозите за урбанистичките планови дадени од граѓаните, пристапот на



јавноста до документите и податоците од претходните фази на постапките за изработка и донесување на урбанистичките планови. Потребни се одредби кои ќе се однесуваат на начините на комуникација на единиците на локалната самоуправа со јавноста, па дури и целосно донесување на посебна методологија за комуникација и обезбедување јавност и инклузивност во постапките, за да се овозможи подеднаков пристап и еднакви можности за учество на граѓаните од различните општини во нивната работа. Неопходни се дополнителни одредби во поглед на функционирањето на партиципативното тело, како и во однос на правата и должностите на партиципативното тело и неговите членови во постапките за урбанистичко и просторно планирање. Воедно, неопходно е да се воведат механизми преку кои би се осигурало ефикасно учество на партиципативното тело во работењето на единиците на локалната самоуправа.

Постапката за суспензија на урбанистичките планови со себе носи нејасни одредби, а на моменти и одредби кои можат да бидат целосно контрапродуктивни кога станува збор за превенирање на поголемите штети во практиката и соодветно адаптирање на урбанистичките планови согласно состојбите на терен. Поради ова, потребно е прецизирање на ваквите одредби, особено во делот на иницирањето на постапките за суспензија и докажувањето на настанатата штета. Соодветно на тоа, овие одредби мора да бидат усогласени и со членот 47, односно да се предвиди јасен одговор на прашањето што во ситуациите кога општината нема да успее да ја санира штетата со донесување нов урбанистички план, а е утврдено дека штетата е настаната поради недоставените податоци од определен орган. Прашањето што се наметнува е дали во тој случај одговорноста, согласно членот 22, ја сноси општината или, согласно членот 47, органот кој не ги доставил податоците.

Голем дел од одредбите се подетално регулирани со Правилникот за урбанистичко планирање, како резултат на што истиот е многу обемен. Ова повлекува две прашања: првото, кое се однесува на потребата од толку екстензивно регулирање на секторот урбанизам со подзаконски акт, и второто, кое се однесува на потребата од регулирање на овие прашања со само еден акт. Најнапред, потребно е да се ревидира кои одредби ќе бидат опфатени со подзаконскиот акт и до кој степен ќе бидат регулирани со истиот, за да се оневозможи влијанието на извршната власт врз секторот, а воедно и за да се зголеми јавноста и граѓанското учество кое е многу степени повисоко кога станува збор за донесувањето закони, отколку за донесувањето подзаконски акти. Во насока на ова, во Законот треба да се воведат одредби со кои прецизно ќе се регулира начинот на организирање, учество и исходот од јавната расправа, која мора да биде одржана пред да биде донесен Правилникот за урбанистичко планирање, бидејќи во Законот има само одредба дека се организира стручна расправа пред донесувањето на Правилникот, но без да се навлезе во составот, критериумите за избор, начинот на учество и крајниот ефект што би го имала ваквата расправа. Воедно, од исклучително значење е точно да се дефинира кој орган е надлежен и го донесува Правилникот.

Од друга страна, доколку е потребно подетално и флексибилно регулирање на поединечните постапки или стандарди за урбанистичко планирање, треба да се покрене дискусија во однос на предвидувањето на повеќе правилници или други подзаконски акти со кои би се регулирале поединечните области, како на пример уредување на зеленилото, мобилноста и одржливоста, посебен правилник за начинот на организирање и спроведување на постапките со одредби за учеството на јавноста,

посебен подзаконски акт за систематизирање на податоците и методологија за обработка на податоците кои се од значење за урбанистичките планови итн.

Конечно, сите овие аспекти треба да се разгледаат и низ призмата на другите закони кои имаат влијание врз урбанистичкото планирање, пред сè во насока на усогласување на Законот за градење и Законот за градежно земјиште со Законот за урбанизам и со новите стандарди и процедури кои истиот ги предвидува, како и заради соодветно намалување на влијанието на одредбите од овие закони врз Законот за урбанистичко планирање. Во тесна корелација со ова би било и истражувањето и усогласувањето на Законот за урбано зеленило и предвидувањето посебни гарантни механизми за спроведување и обезбедување на стандардите предвидени во Законот, како и ревизија на процесот на децентрализација, особено преку унапредување на финансиската независност на единиците на локалната самоуправа и зголемување на учеството во сопствените приходи за финансирање на општините на останатите даноци, намалувајќи го учеството на давачките поврзани со градењето и урбанизацијата.

#### **ЛИСТА НА КОРИСТЕНИ ЗАКОНИ И ПОДЗАКОНСКИ АКТИ/ БИБЛИОГРАФИЈА**

- Државна комисија за спречување на корупцијата, *Методологија за антикорупциска проверка на легислативата*, Скопје, 2020 година
- Regional Cooperation Council and Regional Anti-Corruption Initiative for the Southeast Europe, *Anti-Corruption Assessment of Laws ("Corruption Proofing"), Comparative study and methodology*, 2020
- Закон за урбанистичко планирање, „Службен весник на РСМ“ бр. 32/2020
- Закон за постапување со бесправно изградените објекти, „Службен весник на РМ“ бр. 23/2011, 54/2011, 155/2012, 53/2013, 72/2013, 44/2014, 115/2014, 199/2014, 124/2015, 129/2015, 217/2015, 31/2016 и 190/2017
- Закон за урбано зеленило, „Службен весник на РМ“ бр. 11/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 42/2020
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, „Службен весник на РМ“ бр. 61/2004, 96/2004, 22/2007, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015, 209/2018, „Службен весник на РСМ“ бр. 244/2019, 53/2021 и 77/2021
- Правилник за урбанистичко планирање, „Службен весник на РСМ“ бр. 225/2020
- Закон за организација и работа на органите на државната управа, „Службен весник на РМ“ бр. 58/2000, 44/2002, 13/2006, 82/2008, 167/2010, 36/2011, 51/2011 и „Службен весник на РСМ“ бр. 96/2019, 110/2019, 154/2019
- Закон за просторно и урбанистичко планирање (вон сила), „Службен весник на РМ“ бр. 4/96, 8/96, 28/97, 18/99, 53/2001, 45/2002/
- Закон за просторно и урбанистичко планирање (вон сила), „Службен весник на РМ“ бр. 51/2005, 69/2006, 137/2007, 151/2007, 24/2008, 118/2008, 91/2009, 4/2010, 124/2010, 14/2011, 18/2011, 53/2011, 60/2011, 144/2012, 55/2013, 70/2013, 163/2013, 42/2014
- Закон за просторно и урбанистичко планирање (вон сила), „Службен весник на РМ“ бр. 199/2014, 44/2015, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018, 168/2018 и „Службен весник на РСМ“ бр. 89/2020
- United Nations Sustainable Development Goal 11 Good Practices-A compilation of success stories and lessons learned in SDG implementation (First Edition), 2020

- Државна комисија за спречување на корупцијата, *Проценка на ризиците од корупција за потребите на стратeгиското планирање на борбата против корупцијата и судирот на интереси во Република Северна Македонија*, септември 2019 година
- Devi Prasad Dash, Smruti Ranjan Behera, D. Tripathi Rao, Narayan Sethi & Nanthakumar Loganathan, *Governance, urbanization, and pollution: A cross-country analysis of global south region*, 2020
- Deutsche Gesellschaft fürInternationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, *Trends in Urban Corruption... and how they shape urban spaces*, 2020
- Dieter Zinnbauer, *Urbanisation, informality, and corruption- Designing policies for integrity in the city*
- Тим Институт, *Извештај од истражување на перцепцијата на граѓаните во општините Охрид, Желино, Прилеп, Карпош и Дојран*, Агенција на САД за меѓународен развој (УСАИД), Скопје 2021
- Годишен извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупцијата за 2020 година, Скопје, март 2021 година
- Податоци добиени од Истражувачката новинарска лабораторија Македонија, добиени преку анкета на 1.019 граѓани на Скопје, спроведена во февруари 2021 година