



**USAID**  
ОД АМЕРИКАНСКИОТ НАРОД



**KSHPK**



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА  
KOMISIIONI SHETETÉROR PËR PARANADALIM TË KORRUPSIONIT

Бр.-Nr. 11-392311  
09-08-2023 20 год.-III  
СКОПЈЕ-БНКУР

## ТРЕТ КВАРТАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА ПРЕПОРАКИТЕ  
ОД ПРОЦЕНКАТА НА РАНИВОСТ ОД КОРУПЦИЈА  
ВО ДРЖАВНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ЛОКАЛНА ВЛАСТ  
ВО ОБЛАСТА  
ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ, УРБАНИЗАМ И ГРАДЕЖНИШТО

За периодот Јули – Септември 2022 година

Овој извештај е подготвен од Транспаренси Интернешнл - Македонија со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата изразени во овој извештај не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

Јули 2023

## Вовед

Во рамките на Проектот: „Проценка на ранливоста од корупција во државните институции и локални власти за просторно планирање, урбанизам и градежништво”, од страна на Транспаренси Интернешнл - Македонија со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД), изработена е Анализа на правната рамка во областите на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките.

По изработка на Анализата, во рамките на проектот беа изработени два квартални извештаи за имплементација на препораките од проценката на ранливост од корупција во државните институции и локална власт во областа просторно планирање, урбанизам и градежништво. Мониторингот на имплементација на дадените препораки во проценката на ризици од корупција во оваа област беше извршена во согласност со Водичот за потребите на ДКСК за спроведување на мониторинг по препораки од Извештајот за проценка на ранливоста од корупција во државните институции и локалните власти, во областа на просторното планирање, урбанизмот и градежништво и Водичот за спроведување на мониторинг по препораки од Извештајот за проценка на ранливоста од корупција во државните институции и локалните власти во областа просторно планирање, урбанизам и градежништво, изработени во рамките на наведениот проект.

Почнувајќи од месец јули 2022 година, Државната комисија за спречување на корупцијата (во понатамошниот текст: „ДКСК“) продолжи да врши мониторинг на имплементација на препораките од Анализата, согласно наведените водичи. Така, во периодот од јули – септември 2022 година, беше организирано следење на имплементацијата на препораките од Анализата/ Проценката и се изработи и третиот квартален извештај.

Во овој период извршивме следење на активностите на институциите кои учествуваа во наведениот проект, особено од аспект на имплементираност на препораките. Основниот заклучок и според овој трет мониторинг извештај се сведува на тоа дека не постои координираност на институциите за да бидат спроведени препораките кои се основна алатка да се намали ризикот од корупција во урбанизмот.

Може да се напомене дека постои мал напредок во делот на изменување и дополнување на Правилникот за урбанистичко планирање, во врска со што имаше две координативни средби помеѓу институциите кои се засегнати со истиот.

Анализата за имплементација на препораките на вториот квартален извештај ги опфати следните закони:

- Законот за урбанистичко планирање (“Службен весник на Република Северна Македонија” бр. 32/20);
- Правилникот за урбанистичко планирање (“Службен весник на Република Северна Македонија бр.225/20, 219/21 и 104/22);
- Законот за градење (“Службен весник на Република Македонија” бр. 130/09, 124/10, 18/11, 36/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16, 31/16, 39/16, 71/16, 132/16, 35/18, 64/18 и 168/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 244/19, 18/20, 279/20 и 227/22), и
- Законот за градежно земјиште (“Службен весник на Република Македонија” бр. 15/15, 98/15, 193/15, 226/15, 31/16, 142/16 и 190/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19).

Со извештајот за проценка на ранливост од корупција, кој се однесуваше на законските одредби наведени во претходно цитираните законски одредби од областа на градежништвото и урбанизмот, детектирани се 25 ризици од појава на корупција и беа дадени вкупно 36 препораки за намалување на ризикот од корупција. Сепак и според претходните, а и со овој извештај констатираме дека не постои значителен напредок како во индивидуалните заложби на надлежните институции, така и во координираноста на институциите, освен во делот на изменување и дополнување на одредбите од Правилникот за урбанистичко планирање.

Со препораките определен е период од една година за целосно спроведување на препораките, а следењето на нивната имплементација се спроведува континуирано на секои три месеци.

Во третиот квартален извештај фокусот е ставен на следење на активностите кои надлежните институции ги преземале, а кои се однесуваат или може да влијаат на спроведувањето на препораките. На овој начин овој извештај ќе даде јасна слика дали постои напредок во спроведување на препораките воопшто и споредбено со првиот и вториот квартален извештај.

Третиот мониторинг извештај е важен сегмент во заложбата да бидат дополнително објаснети кои мерки и активности треба да се преземаат од страна на институциите, за да се обезбеди ефикасно следење на имплементација на препораките, но и континуитет во следење на препораките. Исто така, цел на овој трет мониторинг е да се воспостави континуитет во следење на спроведувањето на препораките од страна на надлежните институции.

Првиот и вториот мониторинг квартални извештаи беа спроведен за периодот од јануари до јуни 2022 година, а потоа обврската за спроведување на мониторингот ја презема ДКСК.

По одржаните обуки од страна на ТИ Македонија организирана за вработените во ДКСК, на тема вршење на проценката, методологијата за спроведување на мониторингот, превземените активности по изготвувањето на извештајот и потребни информации за да се следи спроведувањето на дадените препораки, ДКСК преку организационата единица за антикорупциска проверка на легислативата го изработи извештајот за третиот квартал по однос на имплементација на препораките.

## РЕЗИМЕ ЗА ИМПЛЕМЕНТИРАНОСТА НА ПРЕПОРАКИТЕ ВО ТРЕТИОТ КВАРТАЛ

Во периодот додека беа собирани информации, за потребите на овој трет квартален извештај од наша страна беа следени во континуитет веб страниците на сите општини во РСМ, на Министерството за транспорт и врски, Собранието на Република Северна Македонија, Владата на Рпублика Северна Македонија, како и дел од невладиниот сектор. Исто така во континуитет беше следен електронскиот регистар ЕНЕР, "Службен весник на РСМ", и Службените гласници на сите општини во РСМ.

Во претходните извештаи за мониторинг на препораките, беше напоменато дека е потребно:

- Подобрување на соработката и комуникацијата помеѓу институциите и воспоставување на контакт точки кои ќе бидат одговорни за следење на напредокот и приирање на информации, односно кои се однесуваат на преземање на поконкретни чекори, воспоставување на нивна директна комуникација назначување на лица за комуникација и одговорни за приирање на информации, редовно споделување на информации, дефинирање на формата на дијалог;
- Вклучување на општините и земање на обврска за следење на напредокот во исполнување на препораките;
- Вклучување на Агенцијата за просторно планирање во дијалогот;
- Зголемени обуки за општините во однос на промените на законите;
- Извештаите активно да се користат во процесот на антикоруциската проверка на
- легислативата (АПЛ)
- Извештаите за АПЛ, како и Заклучоците од одржаните јавни дебати, од страна на ДКСК редовно се доставуваат и до ресорните министерства.

Може да се заклучи дека и во третиот квартал на 2022 година нема значителен напредок по однос на наведените насоки за ефективна имплементација на препораките од анализата, со исклучок на обврските на ДКСК да ги користи извештаите при спроведување на АПЛ на прописите кои беа предмет на проценката на ризици од корупција и постапувањето со заклучоците од одржаните јавни дебати со тематски опфат на урбанизмот, градежништвото и просторното планирање.

ДКСК смета дека заклучоците од јавните дебати во оваа област и извештаите треба да служат како почетна точка за воспоставување на подобра координација за следење на правната регулатива и можните ризици од коруција во истата и навремено превенирање, но и за спроведување на препораките согласно извештајот.

ДКСК исто така стои на ставот дека законските и подзаконските акти кои се однесуваат на урбанизмот имаат одредби кои не се до крај дефинирани, поради што се прави невоедначена примена во праксата. Покрај тоа, во делот на институционалната поставеност, постои недоволна регулираност на надлежностите на институциите на централната и на локалната власт, начинот на работење на овие институции, како и функционирањето и разграничувањето на надлежностите на органите кои се под нивна надлежност. Со други зборови, повеќе органи имаат надлежности за спроведување на прописите кои се однесуваат на урбанизмот и на просторното планирање. Од една страна се минимизира ризикот од концентрација на моќта во една институција, но од друга страна во праксата се создава конфузија во поглед на надлежностите и преземањето на активностите, како и толкувањето на законските членови, кои можат да доведат до различна примена.

Како што беше констатирано и во претходните квартални извештаи, во овие закони е пропишано учество на граѓаните, но во праксата нивното учество е минимализирано, бидејќи постои можност да бидат корстени правните празнини од овие закони. Исто така, секторот за урбанизам и другите надлежни институции кои се надлежни за урбанизмот и градежништвото ги користат овие правни празнини, кои пред се произлегуваат од големиот број на донесените подзаконски акти но и многуте измени на законските одредби. Главната база за овие пропусти лежи во недефинираност на главните законски одредби.

Останува препораката во понатамошниот период, надлежните институции да продолжат и со заложбите заедно и координирано да работат на делотворно спроведување на препораките и да го следат нивното спроведување. Во таа насока е констатирано дека можат да се изготват акциски планови и да се создадат работни групи, како и информативни средби особено со општините за запознавање со нивните надлежности во однос на примената на овие препораки како за изнаоѓање на решенија за спроведување на препораките, кои директно и непосредно ќе се преземаат од страна на надлежните чинители.

И за понатамошно успешно спроведување на препораките од извештајот, потребно е да се создадат и квалитетни услови за работа кои ќе поддржат воспоставување на ефикасни и ефективни механизми за зајакнување на професионализацијата и интегритетот на локалната и извршната власт. Овие фактори се битни и влијателни врз намалување на можноста од корупциски влијанија во постапките поврзани со урбанизмот.

Во насока на натамошно организирано и ефективно следење на спроведувањето на овие препораки надлежните институции треба навремено да ја известуваат ДКСК за преземените дејствија кои се поврзани со препораките и активностите.

Од аспект на заложбите на ДКСК за подигнување на јавната свест од постоење на ризиците од корупција во областа на урбанистичкото планирање, на ден 17 Јуни 2022 беше организирана јавна дебата на тема: "Дискреционите овластувања при донесување на подзаконски акти како ризик од корупција во урбанистичкото планирање". На оваа дебата учествуваа претставници од ДКСК, Претставник на ТИ-М, претставници од Министерство за транспорт и врски како и претставници од други надлежни институции. Со дискусијата беа опфатени прописите кои го уредуваат урбанизмот и дадени предлози за следни чекори кои треба да се превземат за намалувањето на ризикот од корупција.

Како резултат од одржаната јавна дебата, од страна на Министерството за транспорт и врски во месец јули 2022 година и месец октомври 2022 година беа организирани две заеднички средби за стручна дискусија за предложените одредби за изменување и дополнување на Правилникот за урбанистичко планирање, на кои беа поканети сите засегнати страни и чинители во процесот на урбанистичко планирање. Средбите беа инициирани со цел изнаоѓање на заедничко решение со конкретни предлози а кои се однесуваат на спорните измени на Правилникот кои беа дискутирани во јавната дебата.

Во првиот квартален извештај во однос на анализа за исполнување на препораките беше напоменато дека процентуалниот износ искајува многу ниско ниво во исполнување на препораките. Во вториот квартален извештај нема конкретен напредок во спроведувањето на препораките. Исто така може да се заклучи дека и во овој трет квартален извештај нема

значителен напредок во однос на имплементацијата на препораките. Но, имајќи ги предвид претходните наведените стручни расправи за подзаконскиот акт за урбанистичко планирање, треба да се напомене дека постои активност на локалната и извршната власт со цел да се имплементираат препораките.

Сепак се работи за законски одредби кои имаат многу одредби и се јавува потреба од формирање на работни групи кои подолгорочко ќе работат за имплементирање на препораките. Воедно треба да се земе во предвид фактот дека на институциите им беше потребно време за враќање на работните процесите кон нормално функционирање, по долгот застој и забавено функционирање кои претходеа поради пандемијата на Ковид-19 вирусот. Сепак се работи за законски одредби кои имаат бројни одредби и се јавува потреба од формирање на работни групи кои подолгорочко ќе работат за имплементирање на препораките.

Графички приказ на процентуалната исполнетост на препораките



Графикон 1. Имплементираност на препораките



Графикон 2. Имплементираност на препораките во Законот за урбанистичко планирање

## Имплементираност на препораките во Правилникот за урбанистичко планирање



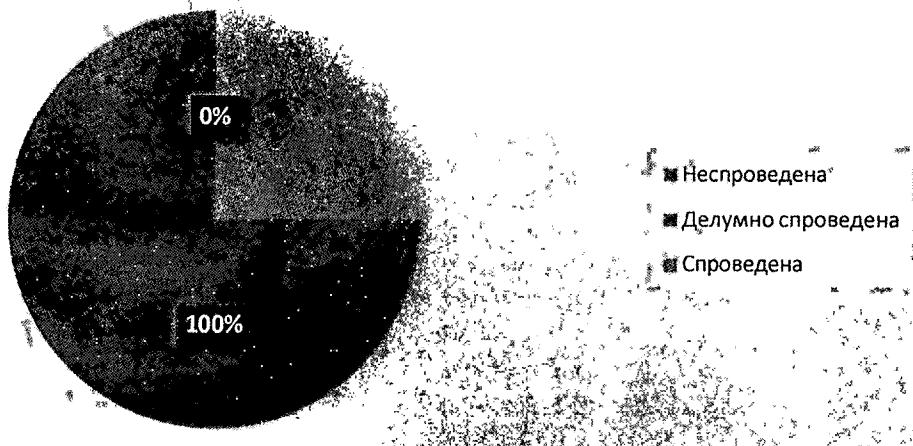
Графикон 3. Имплементираност на препораките во Правилникот за урбанистичко планирање

## Имплементираност на препораките во Законот за градење



Графикон 4. Имплементираност на препораките во Законот за градење

## Имплементираност на препораките во Законот за градежно земјиште



Графикон 5. Имплементираност на препораките во Законот за градежно земјиште

Исто така, како што е напоменато понатаму во извештајот, подзаконските акти сами по себе претставуваат ризик од корупција и со нивното донесување се зголемува и ризикот од коруптивни одредби. Така, Правилникот за Урбанистичко планирање донесен во февруари 2020 веќе трпи измени. Со измена и дополнување на претходно споменатиот правилник, на ден 28 април 2022 (Сл. Весник на РСМ бр. 104/2022) донесени се нови регулатации и доуредувања, кои во иднина ќе покажат дали се спротивни и спроведливи согласно одредбите на Правилникот за урбанистичко планирање.

Факт е дека реформите во урбанизмот се долг процес кој зависи од бројни фактори. Органите на извршната и на локалната власт, кои имаат надлежност во врска со позитивните законски прописи од областа на урбанизмот и просторното планирање, како и нивно спроведување потребно е да бидат поактивни со цел да се намали ризикот од корупција во тие органи но и да се подигне свеста во институциите, односно секое неменување на ризичните законски одредби значи уште еден чекор напред. Големите дискрециони овластувања на локалната власт, недостиг на добро формулирани законски одредби, судир на законските одредби како и различното толкување на законските норми од една страна, но и честото менување на законите од друга страна, создава ризик од зголемување на корупција и судир на интереси.

Намалување на дискреционата моќ на локалната власт и како и да функционален државен механизам кој ќе има волја да ја намалува корупцијата, зголемување на транспарентноста преку активно учество на јавноста (сега тоа не е случај) од една страна, но и соработката со ДКСК се круцијалните столбови за успешно спроведување на препораките.

## **Препорака**

Институциите надлежни за спроведување на препораките во соработка со ДКСК треба да продолжат и да се заложат заедно и координирано да работат на делотворно спроведување на препораките, како и во координирано следење на нивното спроведување. Во таа насока можат да се создадат работни групи за изнаоѓање на решенија за спроведување на препораките, кои директно и непосредно ќе се преземаат од страна на надлежни чинители, а со тоа и ќе се одразат на квалитетот на работата на органите во сферата на анализираните области.

Потребно е да бидат одржувани почести состаноци, а по можност да се формира работна група помеѓу претставниците на општините, МТВ, ЗЕЛС и ДКСК, со цел да се направи координираност помеѓу нив за да се спроведуваат препораките кои претставуваат ризик од корупција.

Во насока на натамошно организирано и ефективно следење на спроведувањето на овие препораки надлежните институции треба навреме да ја известуваат ДКСК за преземените дејствија кои се поврзани со препораките и активностите.

### **Методологија на следење на спроведувањето на препораките**

Мониторингот го спроведовме на основа на анализа на јавни извори на податоци како што се:

1. Соопштенијата од "Службен весник на Република Северна Македонија" - со цел да го следиме донесувањето на новите закони, но и измената и дополнувањата на постоечките закони.
2. Соопштенија и документи објавени на веб страната на Електронски национален регистар на прописи на Република Северна Македонија (ЕНЕР) – со цел да ги следиме новините кои се предлагаат во однос на легислативните решенија. места.
3. Соопштенија објавувани од страната на Министерството за транспорт и врски (МзТВ) – со цел да се следат најновите случаувања во оваа институција која е надлежна за иницирање на измени на постојните законски прописи како и активностите кои се предлагаат и преземаат.
4. Соопштенија објавувани од страните на општините, локалната власт – со цел да се следат најновите случаувања во овие институции кои се е надлежни за иницирање на измени на постојните законски прописи како и активностите кои се предлагаат и преземаат.
5. Соопштенија и одлуки објавени на веб страната на Владата на Република Северна Македонија – за да се согледа дали постои политичката волја за спроведување на препораките, координацијата и соработката помеѓу институциите и мерките и активностите кои се предлагаат и преземаат.

### **Анализа на наодите**

1. Од анализата на прописите објавен во "Службен весник на Република Северна Македонија" констатираме дека нема значителна активност од препораките кои се однесуваат на донесување на нови законски решенија, или измени во постојните законски прописи, со кој би се намалил ризикот од корупцијата. И понатаму е загрижувачки податотокот дека сеуште не постои законска рамка за намалување на дискреционите овластувања на градоначалниците и Министерот за транспорт и врски.

Не се донесени измени и дополнување на **Законот за градежно земјиште**.

По однос на Закон за градење, по скратена постапка е донесен Закон за изменување и дополнување на Законот за градење, ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 227/22 од 26.10.2022 година). Но, овие измени не се однесуваат на спроведување на препораките од извештајот.

По однос на Законот за урбанистичко планирање ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 32/20) постои објава на ЕНЕР која сеуште е со отворен статус, односно објавени се соопштенија за Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за урбанистичко планирање од 17.12.2021 година до 17.01.2022 година. На 05.01.2022 на ЕНЕР е прикачен нацрт закон Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за урбанистичко планирање и истиот до моментот на изработка на овој извештај е со статус отворен. Додека за дел од препораките се иницира измена на член 45 од детектирани ризици во однос на начинот на избор на изработувачот на урбанистичките планови и урбанистичките проекти, односно се предлага изборот за вршителот на работите од урбанистичкото планирање да се врши врз основа на јавен оглас согласно Законот за јавните набавки.

(Комисијата за јавна набавка на услуги за изработка на урбанистички планови и урбанистички проекти да биде составена од најмалку три члена, од кои најмалку еден е стручно лице архитект урбанист.

(Јавниот оглас за постапката за јавна набавка на услуги за изработка на урбанистички планови и урбанистички проекти содржи тендерска документација, која е уредена што треба да содржи.

**Во однос на Правилникот за урбанистичко планирање**, донесен е Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за урбанистичко планирање ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 104/22). Токму поради овие измени, ДКСК одржа јавна дебата на тема "Дискреционите овластувања при донесување на подзаконски акти како ризик од корупција во урбанистичкото планирање". Како резултат на јавната дебата, Министерството за транспорт и врски организираше стручна расправа во месец октомври 2022 година со претставници од ДКСК, претставници од општините, Асоцијација на архитекти, претставници од невладиниот сектор, како и истакнати професори, на која беа разгледани предложените измени на Правилникот за урбанистичко планирање и беше констатирано дека е постапено по укажувањата на ДКСК, во смисла на елиминирање на ризикот од корупција констатиран во член 117 од Правилникот.

Како заклучок од горенаведеното, а кое се однесува на сите погоре наведени закони и подзаконски акти се констатира дека повеќе од потребно е да биде зголемена транспарентноста во делот на урбанизмот особено во постапките со носење на ДУП и јавните набавки. Исто така потребно е да биде застапено и начелото на јавност кое е дел од анализата на овој проект, а кое начело претставува и дел од транспарентниот принцип на работа во секторот на урбанизам, во општините.

### **Оценка за спроведување на препораките**

Со оглед на анализираните податоци во однос на препораките, поконкретно го констатираме следново:

**А. Закон за урбанистичко планирање** ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 32/20). Во однос на овој закон постојат вкупно препораки (вкупно 13 препораки) кои се однесуваат на промена на одредени членови кои претставуваат ризик од корупција. Во текот на тримесечното набљудување може да констатираме дека ниту една од препораките не е целосно реализирана, при тоа дел воопшто не се реализирани, а за дел се преземени одредени активности. Ова се должи пред се на тоа што во овој период не се извршени измени и дополнувања на важечкиот закон, но исто така не постојат донесени подзаконски акти. Но, она што го нотирааме е дека сепак се преземени чекори и мерки со кои се очекува дека најверојатно во наредниот период би дошло и до исполнување на некои од препораките, а тоа е фактот што на официјалната страна на Електронски национален регистар на прописи е дадена информација за отпочнување на процедурата за подготовкa на Предлог Закон за изменување и дополнување на Предлог Законот за урбанистичко планирање.

Б. Во однос на препораките кои се однесуваат на **Правилникот за урбанистичко планирање** ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр.225/20, 219/21 и 104/22) не се направени измени. Иако правилникот за урбанистичко планирање е донесен во втората половина на 2020 годинаа веќе во септември 2021 година и во мај 2022 година направени се низа измени на повеќе законски одредби што укажува на фактот дека сам по себе овој акт претставува некомплетен, бидејќи секоја измена на законски или подзаконски акт значи дека не ги опфаќа детално сите области кои ги регулира. Од друга страна постојат недоречености од законскиот текст Како исклучок од наведеното треба да се напомене дека беа земени во предвид укажувањата на ДКСК кои произлегоа од заклучните согледувања на јавната дебата, во однос на одредбите на член 117 и член 122 од Правилникот за урбанистичко планирање и истите беа прифатени во предложените измени на правилникот за кои се одржа стручна расправа во Министерството за транспорт и врски во месец октомври 2022 година.

В. Во однос на **Законот за градење**, не постои активност за промена на постоечките членови кои претставуваат ризик од корупција. Од друга страна и овој закон има многу измени што секоја измена сама по себе занчи ризик од корупција. Напоменуваме дека по скратена постапка е донесен Закон за изменување и допонување на Законот за градење ("Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 227/22). Но, овие измени не се однесуваат на имплементација на препораките од извештајот.

Г. По однос на **Законот за градежно земјиште**, не постои активност за промена на постоечките членови кои претставуваат ризик од корупција. Како и претходниот закон и овој закон има измени , а тоа значи дека сам по себе го зголемува ризикот од корупција.

### **Препорака**

ДКСК заедно со надлежните институции да продолжат и да се заложат заедно и координирано да работат на делотворно спроведување на препораките и во координирано следење на нивното спроведување.

Во таа насока можат да се создадат работни групи за изнаоѓање на решенија за спроведување на препораките, кои директно и непосредно ќе се преземаат од страна на надлежни чинители, а со тоа и ќе се одразат на квалитетот на работата на јавните органи во сферата на анализираните области.

На тој начин исто така ќе се обезбеди поголемо разбирање за очекуваните промени и организиран пристап во спроведување на препораките, што ќе создаде услови за подобрување на состојбите во сверата на градежништвото и урбанизмот.

Тоа како краен ефект може да придонесе кон создавање на ефикасни и ефективни органи и зајакнување на професионализацијата и интегритетот на вработените од секторот а урбанизам во локалната власт, но и намалување на дискреционите овластувања на градоначалниците и Министерот за транспорт и врски. На овој начин ќе се елиминира влијанието на корупцијата во овие сектори особено во урбанизмот кој е многу подложен на коруптивни влијанија.

Пред се за да се постигне натамошно организирано и ефективно следење на спроведувањето на овие препораки надлежните институции треба навремено да ја известуваат ДКСК за преземените дејствија кои се поврзани со препораките и активностите.

### **Податоци кои ги бараме**

- "Службен весник на Република Северна Македонија"

Објавени промени на законски или подзаконски акти

- **Министерство за транспорт и врски**

Следење на мерките кои ги презема Министерството

Информации во однос на процесот за донесување на промени на постоецките закони кои беа предмет на оваа анализа, Закон за урбанистичко планирање, Правилникот за урбанистичко планирање, Закон за градење и Законот за градежно земјиште.

Обуки

Контролен механизам во однос на издавање мислење за Правилниците,

состаноци и работилници

- **ЗЕЛС**

Мерките кои ги презема ЗЕЛС

Информации во однос на процесот за донесување на промени на постоечките закони кои беа предмет на оваа анализа, Закон за урбанистичко планирање, Правилникот за урбанистичко планирање, Закон за градење и Законот за градежно земјиште.

Обуки и состаноци

- **Локална Власть- општина**

Мерките кои ги презема локалната власт –

Општините Информации во однос на процесот за донесување на промени на постоечките закони кои беа предмет на оваа анализа, Закон за урбанистичко планирање, Правилникот за урбанистичко планирање, Закон за градење и Законот за градежно земјиште.

Обуки и состаноци

- **ЕНЕР**

Објавени промени на законски или подзаконски акти

- **Влада**

Мерките кои ги презема

Работењето и активностите на заменик Претседателот на Влада за добро управување

## **Анализа на наодите**

1. Од анализата на прописите објавени во “Службен весник на Република Северна Македонија” констатираме дека ниту една од препораките кои се однесуваат на донесување на нови законски решенија не е спроведена. Оттука, може да констатираме дека нивото на спроведување на препораките сеуште е многу ниско. Сепак, нотирани се и веќе преземените претходни активности, од типот на состаноци, координација и предлагање на мерки за начинот на реализација.

2. Редовно беше следен ЕНЕР каде што се објавени некои измени на законскиот текст од Законот за урбанистичко планирање, но истите се со отворен статус. Можеме да констатираме дека не постои забележителна активност за следење на препораките.

3. На ден 17 Јуни 2022 од страна на ДКСК беше организирана јавна дебата на тема: “Дискреционите овластувања при донесување на подзаконски акти како ризик од корупција во урбанистичкото планирање”. На оваа дебата учествуваа претставници од ДКСК, Претставник на ТИ-М, претставници од Министерството за транспорт и врски како и претставници од други надлежни институции. Беше дискутирано за прописите од урбанизмот и кои чекори треба да се превземат за намалувањето на ризикот од корупција. На оваа дебата беше истакнато дека е постои потреба синхронизирана законска регулатива , а приоритетен механизам треба да има државата која ќе врши контрола врз Урбанизмот. Беше истакнато и дека не постои синхронизираност во поглед на носењето на нови ГУП и ДУП-ови. Од друга страна од беше истакнато дека Министерот за транспорт и врски има голема дискрециона моќ, не постои военаченост на законските текстови од урбанизмот но и дека недостасува транспарентност на постапките.

Општините треба да го отпочнат процесот на ревиндирање на веќе донесените постојни планови, со оглед дека го имаат законски тоа право и тоа онаму каде што е потребно. Исто така беше истакнато дека Министерството за транспорт и врски треба да го поддржи ваквото дејствување. Во секој случај од оваа дебата беше заклучено дека е потребно да бидат имплементирани препораките, за намалување на корупцијата во урбанизмот согласно дадениот извештај на ТИ-М и УСАИД. Како исклучок од наведеното е фактот дека беа земени во предвид укажувањата на ДКСК кои произлегоа од заклучните согледувања на јавната дебата, во однос на одредбите на член 117 и член 122 од Правилникот за урбанистичко планирање и истите беа прифатени во предложените измени на правилникот за кои се одржа стручна расправа во Министерството за транспорт и врски во месец октомври 2022 година.

4. Со оглед на досегашните активности во третиот квартален извештај може да се заклучи дека не постои значителен напредок во имплементација на препораките, со напомена дека од страна на Министерството за транспорт и врски и претставниците на локалната власт постои волја за соработка со цел да бидат намалени ризиците од корупција кои беа предмет на оваа анализа.

**Табела 1. Закон за урбанистичко планирање (“Службен весник на Република Северна Македонија” бр.32/20)**

	Анализа	Ризик	Препорака	Надлежни институции	Рок	Мониторинг
1	Нема одредби со кое се регулира начелото на јавност и јавната достапност на анализата за настанатите промени. Ова постои во телата што се предвидени за законот Само не е уредено дека е задолжително да дадат мислење и тоа мислење да се земе во предвид	Непостоењето на начелото за јавност ќе значи голема дискреционата моќ на локалната власт, нетранспарентност и зголемен ризик од корупција.	Потребна е подетална анализа на состојбите за да се обезбеди синхронизација на законските одредби. Да се избегнуваат носење на правилници и други сложени подзаконски акти. Да се поедностават процедурите во дигитализирана и транспарентна постапка	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
2	Законот е донесен 2020 година, не постои детално уредување за тоа	Постои можност за различно толкување и различна	Обезбедување на обука и водичи за соодветна	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на	1 година	Препораката не е спроведена

	што е стратегиско значење, кои градби имаат општинска природа.	примена на овие одредби	примена на законот	локална самоуправа ДКСК		
3	Согласно член 2: Отсъството на дефиниција за бруто-површина, нема детална регулатива за тоа што и колку е "бруто површина".	Не се прецизира што се подразбира под бруто површина, нема регулација ниту со подзаконски акт. Ризикот од вака генерално и паушално поставени законски одредби го нарушува принципот на добро владење и претставува ризик од дискрециони одлучувања и појава на корупција и судир на интереси.	Потребно е точно да биде дефинирана бруто површината, на колкава површина се мисли, и која површина ќе се смета за бруто.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
4	Законот за урбанистичко планирање ја отстранил можноста за суспендирање на урбанистичките планови во случај кога ќе се утврди дека истите не се во согласност хиерархиски планови.	Законските одредби не предвидуваат јасни правила на постапување и одлучување, но нема регулација којаукажува, доколку на терен се случат промени-штетни последици настанати како резултат на спроведувањето на планот. Нема регулатива за постапката во врска со суспензијата на плановите, и какви последици може да таа постапка. Поради оваа правна празнина	Потребно е да бидат предвидени децидни законски одредби, се јавува потреба од промена на текстот кои се однесуваат за суспендирање на урбанистичките планови. Органот кој ги дава забелешките на општината потребно е задолжително да излезе на терен да направи	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

		се појавува ризик од корупција и судир на интереси.	увид на состојбата , потоа да се даваат забелешки.			
5	Во член 2 не е прецизно наведено што значи „органот на државната управа надлежен за уредување на просторот“. Не постојат категорични норми по однос на тоа кој е органот кој постапува по жалба на овие решенија, бидејќи нема дефинирано кој е органот кој надлежен за уредување на просторот.	Недефинираноста во законскиот текст е ризик од корупција како и судир на интереси.	Дефинирање на титуларот , кој е органот што ја формира комисијата за урбанизам. Стои само: “министрот на органот на државната управа надлежен за уредување на просторот”. (нема дефиниција за кој орган со точен назив станува збор).	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
6	Членот 22, го уредува планскиот период на донесување на урбанистичките планови, роковите за изработка, анализа на спроведување на планот, и рокот за донесување на урбанистичките планови. Сепак, Не постојат одредби кои даваат рок во кој мора да биде изготвена анализата, во законот стои дека постапката се продолжува, ако планот не биде донесен во предвидениот рок.	Ваквата регулатива претставува правна празнина во законскиот текст, кој ќе предизвика различни толкувања и различна премена во праксата , што како последица може да доведе до зголемување на можноста за појава на корупција или судир на интереси.	Потребно е да бидат предвидени децидни законски одредби, се јавува потреба од промена на текстот кои се однесуваат за суспендирање на урбанистичките планови. Органот кој ги дава забелешките на општината потребно е задолжително да излезе	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

			на терен да направи увид на состојбата , потоа да се даваат забелешки.			
7	Донесување урбанистички планови за објекти и подрачја од државно значење, кои ги донесува Владата, е уредено со член 30, Комисијата за урбанизам го изготвува елаборатот за суспензија. Комисијата ја формира министерот на органот на државната управа надлежен за уредување на просторот, (нема дефиниција за кој орган со точен назив станува збор). Овој орган има овластување да даде мислење по однос на елаборатот и барањето за суспензија.	Одлуката за суспензија се донесува од донесувачот на планот, по претходно добиено мислење од министерот кој раководи со органот на државната управа. (не постои дефиниција за кој орган на државна управа се работи)	Да се дефинира дали донесувачот на планот е врзан со мислењето на министерот. Донесување на итна правна регулација во случај на спротиставени документите лаборатот на на Комисијата за Урбанизам е спротивен на мислењето на органот на државната управа.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
8	Законодавецот не навлегува во поврзаноста на донесувачот на планот, односно колку донесувачот на планот е врзан со мислењето на министерот. Не постои законска регулација што се случува ако одлуката е базирана на стручниот елаборат изготвен од Комисијата за урбанизам е	Се појавува ризик од законска празнина поради неусогласеност на законските одредби	Недостасуваше законска регулатива , како да се постапи доколку стручниот елаборат изготвен од Комисијата за урбанизам и мислењето на органот на државната управа за уредување	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

	спротивна од на мислењето на органот на државната управа за уредување на просторот, односно стручниот елаборат и мислењето да се спротивставени од на мислењето на органот на државната управа за уредување на просторот, односно стручниот елаборат и мислењето да се спротивставени.	на просторот односно стручниот елаборат и мислењето се спротивставени. Потребно е дефинирање на овие одредби, за да се избегне правната празнина.			
9	Не постои регулатива што станува со настанатата штета од сuspendирањето на ДУП-планот, и кој ќе сноси одговорност за неотстранувањето на недостатоците на урбанистичкиот план и штените последици.	Недоволната синхронизираност на законските норми ќе значи појава на законски празници кои ќе дадат можност на надлежните органи за зголемување на дискреционите овластувања, без одговорност.	Дефинирање на кој орган паѓа штетата и штетните последици во случај на сuspendирање на планот. Доколку не се постапи по прибелешките и не се одстранети недостатоците, треба да се наведе каква е санкцијата за органот кој не поставил навремено.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година Препораката не е спроведена
10	Во делот каде се регулира инспекцискиот надзор и дискреционите овластувања, нема децидност и категоричност на нормите односно во постапките за издавање и одземање на	Од големо влијание има одлуката односно дискреционите овластувања на субјектот кој носи решение за лиценци, а кои законодавецот не ги дефинирал. Друг	Ограничување на дискреционите овластувања на Министерот за транспорт и врски. Дефинирање на	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година Препораката не е спроведена

	овластвувањата и лиценците.	ризик постои во вршењето на надзор над спроведувањето на Законот, односно не е јасно дефиниран начинот и овластвувањата. Ваквата регулација законот влијае на зголемување на ризиците од корупција и судир на интереси, преку искористување на правните празнини	надлежност на повеќе органи кои ќе можат да издадат лиценци, но да постои контрола и соработка помешу нив, со цел да се намалат дискреционите овластвувања на министерот		
11	Кратки рокови согласно овој закон, со цел побрзо донесување на ДУП, со кој ќе се замени сuspendираниот ДУП.	Опасност од предизвикување на спротивен ефект, наспроти замислата на законодавецот за воведување контролни механизми. Се појавува можност за зголемување на ризиците од појава на корупција и судир на интереси.	Нема потреба од од толку кратки рокови за донесување на нов ДУП, напротив треба да бидат ефективни новите ДУПови, а поради краткиот рок се јавува можност за постапка која не е во согласност со законот.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година Препораката делумно е спроведена

	<p>Секторот за јавни набавки, согласно членот 45, се однесува на изборот на изработувач на урбанистичкиот план, односно самата постапка на избор.</p> <p>Донесувањео и промените на урбанистичките планови се финансирали од буџетот на општината, изборот на изработувач на планот се врши преку јавен повик спроведен од комисија формирана од градоначалникот. Понудите се отвараат во рок од пет работни дена, па потоа се разгледуваат и се изготвува извештај со предлог за избор на изработувач на планот, кој се доставува до градоначалникот. Тој ја носи одлуката за избор на изработувачот на планот.</p>	<p>Главниот ризик од појава на корупција и судир на надлежности се однесува на големите дискрециони овластувања на градоначалникот кој ја донесува одлуката за избор од една страна, а од друга страна тој ја формира комисијата што прави евалуација на понудите и доставува предлог за избор до градоначалникот. Нема посебни критериуми и начинот на избор на комисијата, само го има составот во овој закон, дефинирано е само да има двајца архитекти, другиот состав е непознат, постои ризик архитектите урбанисти да не бидат мнозинство во комисијата, но и нема не постојат критериуми и точен број на другите членови од комисијата кои се компетентни за да ја вршат оваа функција</p>	<p>Намалување на дискрециона та моќ на градоначалникот, не смее да ја донесува одлуката за избор на изработувач на планот и истовремено да формира комисија за евалуација на понудите. Дефинирање на составот на комисијата, колку членови треба да има комисијата, новната стручна подготвеност како и работно искуство</p>	<p>Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК</p>	<p>1 година</p>	<p>Препораката делумно е спроведена</p>
--	--	--	--	--	-----------------	---

12	<p>Сите органи се должни да ги стават на располагање своите податоци во врска со целиот процес за успешна постапка за урбанистичкото планирање.</p> <p>Согласно член 22 постапката се продолжува, доколку не се донесе планот во предвидениот рок, доколку е постапено спротивно предвидена е само прекршочна казна во висина од 2000 евра за градоначалникот, или за овластеното лице кое ја води постапката за донесување на планот. Согласно членот 47 каде што е предвидено е дека органите се должни да ги дадат сите податоци кои им стојат на располагање, затоа што останува нејасно како ќе се докаже дали им стоеле на располагање или не.</p>	<p>Нема определено временски период за колку се продолжува, што е голема правна празнина во законскиот текст. Во законот не постои одредба како да се докаже дека органот ги потребните податоци, напротив законодавецот регулирал дека доколку нема такви податоци постаката може да продолжи и без нив. Законот не содржи одредба која ќе уреди кој субјект би ја носел одговорноста за штетата и во каква постапка, во ситуација кога штетните последици се настанати како резултат на недавањето на побараните податоци, а во ситуација кога донесувачот на планот не успеал да донесе нов план во рокот предвиден со членот 23.</p> <p>Ваквата регулатива претставува ризик за појава на корупција и судир на интереси, бидејќи органите можат намерно</p>	<p>Потребно е органот да докаже дека не располагал со потребните податоци ако не ги прибавил, со цел да се заврши целата постапка за урбанистичко планирање. Доколку не докаже одговорност треба да сноси директорот односно раководител от на органот, и дефинирање на санкцијата, против органо и одговорното лице кое го претставува</p>	<p>Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК</p>	<p>1 година</p>	<p>Препораката не е спроведена</p>
----	--	---	---	--	-----------------	------------------------------------

		да не ги доставуваат податоците.				
13.	Согласно 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.	Влијание на еден закон преку друг (дерогација) како <i>lex specialis</i> , <i>lex superior</i> или <i>lex posterior</i> . Ова укажува на постоењето реални проблеми во практиката со неизедначеност и синхронизираност на релативно големиот број закони и подзаконски акти	Синхронизација на преодните и завршните одредби, не постои нивна поврзаност за да овие одредби бидат толкувани како една целина.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

Табела 2. Правилник за урбанистичко планирање (“Службен весник на Република Северна Македонија”бр.225/20, 219/21 и 104/22)

	Анализа	Ризик	Препорака	Надлежни институции	Рок	Мониторинг
1.	Согласно член 1 став 4 вели:” 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	Законот не навлегува подетално што значи стручната расправа, начин на организирање на истата, и начин на избор на учесниците, односно кој има право да учествува на истата и други слични одредби кои се од значење за процесот на транспарентност. Голема дискрециона моќ на Министерот за транспорт и	Потребна е синхронизација на законските одредби, да се избенуваат носење на правилници и други подзаконски акти.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа, ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

		Врски, која е уредена со овој правилник. Ризик: Правилникот, сам по себе е ризик за појава на корупција и судир на интереси, поради можноста за различни толкувања и судири во практиката. Законот треба да биде изворот на правото како би се минимизирала 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.				
2,	Законот е донесен 2020 година, не постои детално уредување за тоа што е стратегиско значење, кои градби имаат општинска природа	Постоји можност за различно толкување и различна примена на овие одредби	Потребна е синхронизација на законските одредби, да се избенуваат носење на правилници и други подзаконски акти. Но, според сегашната состојба ќе биде неопходно носење на нов правилник за да се синхронизираат законските норми	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа, ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
3,	Согласно член 2: Отсъството на дефиницијата на бруто – површина	Не се прецизира што се подразбира под бруто површина, нема регулација, ниту со	Недефинираните законски одредби го нарушуваат принципот на добро владеење што ќе придонесе	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална	1 година	Препораката не е спроведена

	,нема детална регулатива за тоа што и колку е "брuto површина	подзаконски акт	за зголемување на дискрециони овластувања и појава на корупција. Потребно е категорична дефиниција на тоа што се подразбира под бруто површина.	самоуправа, ДКСК		
--	---	-----------------	---	------------------	--	--

Табела 3. Законот за градење, Службен весник на Република Македонија" бр.130/09, 124/10, 18/11, 36/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16; 31/16, 39/16, 71/16, 132/16, 35/18, 64/18 и 168/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 244/19, 18/20, 279/20 и 227/22)

	Анализа	Ризик	Препорака	Надлежни институции	Рок	Мониторинг
1.	Законот за градење од 2009 година до сега има 35 измени	Измените се показател на недоволната регулација на законскиот текст, па се јавува потреба од донесување на подзаконски акти и правилници. На овој начин се зголемува ризикот од корупција.	Потребна е синхронизација на законските одредби, да се минимализира потребата од носење на правилници и други подзаконски акти	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
2.	Издавањето на градежни дозволи и спроведувањето на надзорот над градењето, како и исполнувањето на урбанистичките и градежните стандарди, е пропишано во закон но голема дискрециона моќ во овој процес има градоначалникот	Можност за одоговлекување на постапката за издавање на одобрение за градење од страна на овластени лица, без можност да биде поведена постапка	Потребно е намалување на дискреционите овластувања на локалната власт, строга контрола од страна на тело кое е независно од локалната власт доколку се одоговлекува постапката за добивање на одобрение за градење	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

**Табела 4. Анализа на ризикот од корупција на Законот за градежно земјиште („Службен весник на Република Македонија“ бр.15/15, 98/15, 193/15, 226/15, 31/16, 142/16 и 190/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 275/19)**

	Анализа	Ризик	Пропорака	Надлежни институции	Рок	Мониторинг
1.	Законот за Градежно Земјиште е донесен во 2015 година е менуван 7 пати	Измените се показател на недоволната регулација на законскиот текст, па се јавува потреба од донесување на подзаконски акти и правилници. На овој начин се зголемува ризикот од корупција.	Потребна е синхронизација на законските одредби, да се минимализира потребата од носење на правилници и други подзаконски акти	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена
2.	Секој субјект кој е сопственик на најмалку 30% од определена парцела има право да направи откуп на целата парцела ,под услов таа да е во сопственот на државата. За реализација на оваа постапка се прави непосредна спогодба склучена со Министерството за транспорт и врски. Постои можност сопственикот да направи раздвојување и спојување на парцелата. Земајќи го предвид фактот дека постапката за откуп на остатокот од парцелата се врши преку непосредна спогодба, постои голема	Создавањето на урбанистички план и исцртувањето на градежните парцели за едно лице наменски се стекне со 30% сопственот за да може да си ја дооформи целата парцела е ризикот од корупција	Потребно е намалување на дискреционите овластувања Министерот за транспорт и врски, бидејќи постои ризик од корупција со цел да се направи спојување ,откуп, дооформување на градежна парцела. Потребно е зголемување на транспарентноста во овој процес.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година	Препораката не е спроведена

	концентрација на моќ во Министерството за транспорт и врски.				
3.	Финансирањето на единиците на локалната самоуправа од сопствени извори е охрабрување да се прават градежните активности за движењето на имотот. Локалната власт со оглед на претходното тенденциозно го зголемува процентот на изграденост, зголемување на големината на постоечките објекти, изградба на нови објекти, па дури и заменување на индивидуалните домови со згради.	Не постои доволна грижа за квалитетот на животната средина и занемарувајки го Законот за урбано зеленило(ЗУЗ). Кој беше донесен во 2018 и има една измена во 2020 година, со цел да се неутрализира негативното влијание на градежната експанзија врз животната средина и урбанизмот зеленило.	Согласно членовите 19 и 20, ЗУЗ, предвидува определени стандарди односно мора да биде испланирано колкав процент на зеленило треба да има по глава на жител, во една градежна парцела. Потребно е строго да се почитува ЗУС, зголемување на транспарентноста во целиот процес и контрола над локалната власт , со намалување на дискреционата мок, односно поделба на оваа мок помеѓу неколку органи кои ќе вршат меѓусебна контрола.	Министерство за транспорт и врски (МТВ), единици на локална самоуправа ДКСК	1 година Препораката не е спроведена

**ДРЖАВНА КОМИСИЈА  
ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА**  
Претседател,  
**Билјана Ивановска**



Изработил: С.М. советник

Одобрил: А.С. раководител на одделение