

Јован РИСТОВ

НУ Национален конзерваторски центар, Скопје
МНК Син штит, Скопје

**ПРИМЕНАТА НА ПРОПИСИТЕ ЗА ЗАШТИТА НА КУЛТУРНИТЕ И
ПРИРОДНИТЕ ДОБРА ВО КАТАСТРОФИ ПРЕДИЗВИКАНИ ОД ЧОВЕКОТ
И ПРИРОДАТА – ПОЗИЦИЈА НА ЛОКАЛНАТА ВЛАСТ, ПРОТЕКТОРСКА
СВЕСТ И ПРОФЕСИОНАЛНА ЕТИКА¹**

Апстракт: Во овој прилог е предочена позицијата на локалната власт во Република Македонија и нејзината улога во практичното остварување на заштитата на природното и културното наследство при катастрофи предизвикани од човекот и природата, со посебен осврт на кохерентноста на постојните системи за заштита и проблемите во нивното функционирање.

Клучни зборови: локална самоуправа, заштита, спасување, природа, културно наследство.

Темата на денешниов форум се однесува на три одделни **темелни вредности на националниот правен поредок**, поврзани меѓусебно во еден специфичен контекст. Имено, од една страна е **локалната самоуправа**, а од друга страна се **културното наследство** и **заштитата на природата**, земени заедно поради можните опасности и последиците од настанување на **катастрофи предизвикани од човекот и природата**. Со други зборови, предмет на внимание во оваа пригода е позицијата на **локалната власт** во **системот на хуманитарна заштита**, односно **цивилна заштита**, кај нас официјално наречен – **систем за заштита и спасување**, кој во поглед на **културното и природното наследство** ги уважува правилата од предметните два система – **системот за заштита на културното наследство** и **системот за заштита на природата**. Секој од овие системи има своја **нормативна и институционална рамка**, како и **начела, инструменти и мерки на заштита**, што

¹ Текст презентираан на форумот „Локалната самоуправа и заштитата на културните и природните добра во катастрофи предизвикани од човекот и природата“, одржан во Велес на 18 мај 2015 година, во организација на МНК Син штит.

се ефектуираат и се остваруваат на начин и во постапки пропишани со позитивните прописи. Во таа смисла, позицијата на кој било *субјект на заштитата*, па и на **локалната власт**, во секој од наведените три системи за заштита, не може или барем не би требало да се гледа изолирано и надвор од тоа што е утврдено во секој од нив, особено кога се оценува квалитетот на постојните правни норми и нивната примена или кога се иницираат промени во одредена насока, без да се води сметка за кохерентноста на односите системи и нивната меѓусебна поврзаност.

Во случајов, позицијата на *локалната самоуправа* во секој од предметните *системи за заштита* е таква што бара поширока елаборација и значително повеќе време од тоа што е на располагање во една ваква пригода, каква што е денешнава. Поради тоа, во оваа пригода, предметната проблематика е приопштена првенствено низ призмата на неколку релевантни индикатори, кои ја предочуваат постојната состојба и можните насоки за нејзино подобрување.

Имено, кога е во прашање **локалната самоуправа** како **четврта власт** во државата, треба да се има во вид дека се работи за позната и релативно постојана *правна категорија*, која во македонското општество е квантифицирана преку актуелните **80 општини** со статус на **единици на локалната самоуправа (ЕЛС)** и **Градот Скопје** како посебна ЕЛС. Сите тие, како такви, функционираат без исклучок не само во нормални, мирновременски услови туку и во случаи на **вооружен судир, природни непогоди и други несреќи предизвикани од човекот и природата**. Следствено, сите тие имаат позиција на *активни субјекти* во **единствениот систем за заштита и спасување**. Нивните надлежности во тој систем, наспроти надлежностите на **централните власти** (*законодавна, извршна, судска*), се утврдени и разграничени со *Уставот*, предметните *закони* и *подзаконски акти* (вкупно 52 прописи). Во организациона, формациска смисла, секоја ЕЛС формира т.н. **просторни сили за заштита и спасување**, составени од **штабови и единици за заштита и спасување** (специјализирани или универзални, од соодветен ранг – одделенија, водови, чети, според пропишаните стандарди). Притоа, целиот систем функционира во согласност со *Националната стратегија за заштита и спасување* и другите *плански инструменти на државно и локално ниво*. Така, на локално ниво, секоја ЕЛС донесува: (а) *Годишна акциона програма за заштита и спасување*; (б) *Проценка на загрозеноста од природни непогоди и други несреќи* и (в) *План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи*. Предмет на опфат на овие плански инструменти и на другите подготвителни активности, но и на оперативните активности во текот и по катастрофата, меѓу другото се и **културните и природните добра**. Меѓутоа, во тој систем не се навлегува во другите аспекти на **хуманитарната заштита**, предметни за другите два система. Оттука, од гледна точка на *локалната власт*, од исклучителна важност

е **идентификацијата на заштитените добра** на нејзиното подрачје, за кои таа мора да води сметка по основ на **заштита и спасување**.

Од друга страна, во **системот за заштита на природата**, позицијата на **локалната самоуправа** е прилично маргинализирана и флексибилно поставена. Всушност, во поглед на **заштитата на природното наследство**, начелно, **локалната власт** има само **право на иницијативи и предлагање**, а по исклучок и **право на управување со заштитените подрачја и/или заштитени и загрозувани видови**, доколку тоа право им е дадено со **закон**. Денес, на територијата на **Републиката** постојат 77 **заштитени природни добра**, од тоа 69 **заштитени подрачја**, што зафаќаат 7,15% од националната територија. Голем дел од **заштитените подрачја** се уште не се **ревалоризирани** ниту биле предмет на **репрогласување**, така што не е јасно кој е носител на **правото на управување**. Кај тие што се **репрогласени**, само за дел од нив **правото на управување** им е доверено на односните **општини** (Вевчани, Ресен, Дојран, Кратово и др.). Според **Националната стратегија за биолошка разновидност** се предвидува заштита на 116 **природни добра**, од тоа 107 како **заштитени подрачја**, што би зафаќале 18% од националната територија, а во **Просторниот план на Република Македонија** се предвидени вкупно 265 **локалитети** што би требало да бидат заштитени до 2020 година. Притоа, во постојната состојба и во наведените проекции, голем број општини (околу 32%) се вон опфатот на **системот за заштита на природата** по основ на **управувањето со заштитените подрачја**, со оглед дека на нивното подрачје нема или не се предвидува прогласување на **природни добра** како **природно наследство**. Кон тоа треба да се додаде дека **системот за заштита на природата** не е **нормативно заокружен**, со оглед дека не се донесени над 15 клучни **подзаконски акти**. Згора на тоа, клучен недостаток на постојната **нормативна рамка** е занемареноста на **заштитата ex situ**, особено комплексот прашања за **колекционирањето на примероци од природата**, додека прашањето за **заштита на природното наследство** во случај на **вооружен судир и природни или други несреќи** не е воопшто засегнато со актуелниот **матичен закон**, ниту е дадено правна основа за поблиско уредување на истото со **подзаконски акти**. Накусо, во **системот за заштита на природата** постојат одредени **правни празнини** што се одразуваат и во **системот за заштита и спасување**, а со недоследната примена на **Законот за заштита на природата** и на постојните **специјални закони** од таа област, во значителна мера е изместена позицијата на **локалната самоуправа**.

Системот за заштита на културното наследство, пак, има други карактеристики, делумно исти со тие на **системот за заштита на природата**. Имено, тој е профилиран во согласност со ратификуваните 14 **меѓународни конвенции и протоколи**, денес заснован врз 53 од предвидените 70 **споменички прописи**, што ќе рече – нормативно не е заокружен во обем од скоро 1/4 (24%). Најголем дел од тоа отпаѓа на **матичните спроведбени прописи** (11), кои

сочинуваат скоро 1/3 од нормативната рамка (29%). Дел од тие донесени прописи, пак, се однесуваат на прашања што се предметни и за **системот за заштита и спасување**. Во сегментот на **т.н. хуманитарна заштита**, со матичните прописи се уредени прашањата за: (а) *Националниот инвентар на заштитени добра во случај на вооружен судир*; (б) *Идентификацијата на персоналот за контрола и за заштита на културното наследство во случај на вооружен судир*; (в) *Означувањето со знакот за распознавање предвиден со Хашката конвенција*. Меѓутоа, во практиката, ништо од тоа не е спроведено. Посебната методологија за проценка на штетата на културното наследство не е донесена, а досега не е донесено ниту едно од предвидените 10 стручни упатства за спроведување на подготвителните мерки за заштита во случај на вооружен судир и природни непогоди. Новиот модел на **заштитни евиденции** сè уште не е воспоставен, така што денес ниту централната ниту локалната власт, нема на располагање релевантни податоци за бројот на евидентирани културни добра и за нивната типолошка, хронолошка и просторна идентификација и припадност. Тоа се однесува и за добрата во приватна сопственост, вклучувајќи ги и приватните збирки на културни добра. Процесот на валоризација е во голем застој, така што досега е заштитена само 1 приватна збирка и 1217 недвижности, претежно поединечни објекти, што претставува само приближно 10% од потенцијалното недвижно културно наследство. Кај археолошките локалитети, пак, процентот на валоризирани добра е загрижувачки: само 2% од евидентирани локалитети. Исто така, процесот на ревалоризација е во голем застој, со оглед дека требаше да биде завршен до крајот на 2007 година. Ваквата состојба има директен одраз и врз улогата на локалната самоуправа, која не е во можност да го извршува својот дел од обврските за заштита и спасување. Во поново време, со специјалните закони за прогласување на споменички целини, во **системот за заштита на културното наследство** се етаблира т.н. модел на заедничко управување со споменичките целини, каде односните општини се јавуваат во улога на партнер во управувањето (Чаир, Центар, Охрид, Крушево, Кратово). Меѓутоа, во практиката, сè уште не функционира тој модел, дури ни во поглед на изготвувањето и донесувањето на *плановите за управување со споменичките целини*. Гледано во целина, локалната власт и натаму е во подредена позиција, со оглед дека нејзината активност за **заштита и спасување** најдиректно е условена од работењето на **државните споменички власти**, но и од работењето на **стручните установи за заштита**, вклучувајќи ги и локалните.

Имајќи ја во вид наведената состојба, сосем основано, се наметнува прашањето за причините поради кои таа е настаната. Во тој поглед, најчесто, причините се бараат кај некој друг или во нешто што е надвор од самата струка, односно институциите за заштита, особено во поглед на *културното наследство*. Меѓутоа, непристрасната анализа предочува дека проблемот лежи токму во самите институции и во *стручните лица* во тие институции. Од година

во година, сè повеќе, доаѓа до израз проблемот со *некомпетентноста* односно *нискиот праг на знаење*, а згора на тоа, што е загрижувачко – *проблематичното ниво на протекторска свест* и зачестеното постапување на *стручниот кадар* спротивно на *професионалната етика*. Примери за тоа може да се наведат речиси за сите сегменти на ***системот за заштита на културното наследство***.

Оттаму, би било добро предметните струки и институциите за заштита да се свртат прво кон себе и со системска активност да ги надминуваат сопствените слабости во професионалното извршување на доверените задачи и надлежности. Со тоа, во значајна мера ќе придонесат да дојде до израз и улогата на другите *субјекти на заштитата*, вклучувајќи ја и *локалната самоуправа*.

Литература:

1. Аслимоски, Пере, Општествена заштита на културното наследство, Охрид, 2000.
2. Поповски Владо, „Локалната самоуправа и општините во Република Македонија“, Годишник на Правниот факултет во Скопје, Том 38, Скопје, 1996/1998, 681-697.
3. Просторен план на Република Македонија: Стратегија за просторен развој, Скопје: Министерство за животна средина и просторно планирање, 2004.
4. Ристов, Јован, Хашкиот протокол од 1999 година: Заштита на културните добра во случај на вооружен судир, Скопје: Македонска цивилизација, 2002.
5. Ристов Јован, Топузовска Лидија, Темелни акти на УНЕСКО за заштита на културното наследство, Скопје: МНК ИКОМОС, 2006.
6. Ристов, Јован, Инструменти за заштита на културното наследство, Скопје, 2008.
7. Ристов, Јован, Интегрирана заштита на културното наследство: Правни аспекти, Скопје: НУ Конзерваторски центар, 2011.
8. Ристов, Јован, Приватно колекционирање на културни добра: Правни аспекти, Скопје: МНК ИКОМ, 2015.
9. Стратегија и Акционен план за заштита на биолошката разновидност на Република Македонија, Скопје: Министерство за животна средина и просторно планирање, 2004.

Прописи:

1. Закон за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“ бр. 5/2002).
2. Закон за градот Скопје („Службен весник на РМ“ бр. 55/2004 и 158/2011).
3. Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр. 55/2004, 12/05, 98/08, 149/14).
4. Закон за заштита и спасување - пречистен текст („Службен весник на РМ“ бр. 93/2012).
5. Национална стратегија за заштита и спасување 2014-2018 („Службен весник на РМ“ бр. 6/2014).
6. Закон за заштита на природата („Службен весник на РМ“ бр. 67/2004, 14/06, 24/07, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12, 13/13, 163/13, 41/14).
7. Закон за прогласување на локалитетот „Маркови кули“ за споменик на природата („Службен весник на РМ“ бр. 49/2006).
8. Закон за прогласување на дел од планината Галичица за национален парк („Службен весник на РМ“ бр. 171/2010).
9. Закон за прогласување на Преспанското Езеро за споменик на природата („Службен весник на РМ“ бр. 51/2011).
10. Закон за прогласување на Дојранското Езеро за споменик на природата („Службен весник на РМ“ бр. 51/2011).
11. Закон за прогласување на „Вевчанските извори“ за споменик на природата („Службен весник на РМ“ бр. 39/2012).
12. Закон за заштита на културното наследство („Службен весник на РМ“ бр. 20/2014, 115/07, 18/11, 148/11, 23/13, 137/13, 164/13, 38/14, 44/14, 199/14).
13. Закон за прогласување на Старата скопска чаршија за културно наследство од особено значење („Службен весник на РМ“ бр. 130/08 и 171/10).
14. Закон за прогласување на Старото градско јадро на Охрид за културно наследство од особено значење („Службен весник на РМ“ бр. 47/11).
15. Закон за прогласување на Споменичката целина Крушево за културно наследство од особено значење („Службен весник на РМ“ бр. 95/12).
16. Закон за прогласување на Старото градско јадро на Кратово за културно наследство од особено значење („Службен весник на РМ“ бр. 144/14).