



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



# АНТИКОРУПЦИСКО ПРАВО







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



---

# АНТИКОРУПЦИСКО ПРАВО

---

Скопје, 2020

**Издавач:**

Мисија на ОБСЕ во Скопје

**Автори:**

проф. д-р Борче Давитковски

проф. д-р Гордана Лажетиќ

проф. д-р Ана Павловска-Данева

проф. д-р Дивна Илиќ-Димоски

м-р Константин Битраков

**Рецензенти:**

акад. Владо Камбовски

проф. д-р Добросав Миловановиќ

**Publisher:**

OSCE Mission to Skopje

**Authors:**

Prof. Borce Davitkovski, PhD

Prof. Gordana Lazetijk, PhD

Prof. Dr. Ana Pavlovska Daneva, PhD

Prof. Divna Ilikj Dimoski, PhD

Konstantin Bitrakov, LL.M.

**Reviewers:**

Acad. Vlado Kambovski

Prof. Dobrosav Milovanović, PhD

**Лектор:** д-р Матилда Саздова

**Тираж:** 250

**Печати:** Полиестердеј, Скопје

**Proofreader:** Matilda Sazdova, PhD

**Number of copies:** 250

**Print:** Polyesterday, Skopje

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
343.85:343.352(075.8)

АНТИКОРУПЦИСКО право / [автори Борче Давитковски ... и др.] -  
Скопје : ОБСЕ, 2021. - 280 стр. ; 25 см

Фусноти кон текстот. - Други автори: Гордана Лажетиќ, Ана  
Павловска-Данева, Дивна Илиќ-Димоски, Константин Битраков. -  
Библиографија: стр. 273-280

ISBN 978-608-4788-53-9

1. Давитковски, Борче [автор] 2. Лажетиќ, Гордана [автор] 3.  
Павловска-Данева, Ана [автор] 4. Илиќ-Димоски, Дивна [автор] 5.  
Битраков, Константин [автор]

а) Антикорупциско право -- Високошколски учебници

COBISS.MK-ID 52880645

Поддржано од:



Организација за безбедност и  
соработка во Европа  
Мисија во Скопје

Содржината на оваа публикација не секогаш ги одразува погледите или  
ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје

## СОДРЖИНА

ИНДЕКС НА СКРАТЕНИЦИ.....	6
РАМКИ, ФОТОГРАФИИ И ТАБЕЛИ.....	6
ГЛАВА ПРВА .....	8
ПОИМ ЗА КОРУПЦИЈА И ТИПОЛОГИЈА НА КОРУПЦИЈАТА.....	8
1. ПОИМНО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА.....	8
1.1. Легалистички дефиниции за корупција.....	11
1.2. Социолошки дефиниции за корупцијата.....	16
1.3. Поинакое приод во поимното определување на корупцијата.....	18
1.4. Утврдување на широк, дескриптивен поим за корупцијата.....	23
2. ТИПОЛОГИЈА НА КОРУПЦИЈАТА.....	26
2.1. Системска корупција, политичка корупција, бирократска корупција.....	26
2.1.1. Системска корупција.....	26
2.1.2. Политичка корупција.....	29
2.1.3. Бирократска корупција.....	30
3. КОРУПЦИЈАТА КАКО ОПШТЕСТВЕН ПРОБЛЕМ.....	32
3.1. Корупцијата, демократијата и основните човекови права.....	32
3.2. Корупцијата и економијата.....	39
3.3. Дискреционите овластувања и корупцијата.....	42
4. АЛАТКИ ЗА МЕРЕЊЕ И СЛЕДЕЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И ПОДАТОЦИ ЗА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	45
4.1. Причини за мерење на корупцијата.....	45
4.2. Методолошки пристап при прибавување на податоците.....	49
4.3. Кривична статистика на корупцијата во Република Северна Македонија.....	51
4.4. Меѓународни организации коишто вршат мерења на корупцијата.....	53
4.4.1. Механизми за мониторинг.....	53
4.4.2. Меѓународни организации што вршат мерење.....	56
ГЛАВА ВТОРА.....	67
ПОИМ, ПРЕДМЕТ И ИЗВОРИ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО.....	67
1. ПОИМ И ПРЕДМЕТ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО.....	67
2. МЕЃУНАРОДНОПРАВНА РАМКА НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО.....	70
2.1. Конвенција на ООН против корупцијата.....	70
2.2. Други значајни меѓународни документи.....	82
3. ЗАКОНИТЕ КАКО ИЗВОР НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО ВО РСМ.....	83
3.1. Кривичен законик.....	86
3.1.1. Инкриминации од областа на корупцијата.....	86
3.1.2. Конфискација на имот и имотна корист.....	101
3.2. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси.....	102
3.2.1. Причини за донесување нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси.....	102
3.2.2.1. Спречување на корупцијата во политиката.....	107
3.2.2.2. Спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања.....	110
3.2.2.3. Спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања.....	114
3.2.2.4. Спречување на судирот на интереси.....	116

3.2.2.5 Процедури за пријавување на прекршувања на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси .....	119
<b>3.3. Закон за заштита на укажувачите.....</b>	<b>120</b>
3.3.1. Видови на заштитено пријавување .....	121
3.3.2. Заштита на податоците и идентитетот на укажувачот .....	124
3.3.3. Заштита на податоците и идентитетот на укажувачот .....	127
<b>3.4. Закон за лобирање .....</b>	<b>127</b>
3.4.1. Начела на лобирање .....	128
3.4.2. Услови за стекнување својство на лобист.....	128
3.4.3. Регистрирање на лобистите.....	129
3.4.4. Права и должности на лобистите.....	131
3.4.5. Надзор над лобирањето .....	132
3.4.6. Права и должности на лобистите.....	133
3.4.7. Подобрување на правната рамка за лобирањето во РСМ.....	134
<b>3.5. Закон за кривичната постапка.....</b>	<b>143</b>
<b>3.6. Закон за меѓународна соработка во кривичната материја .....</b>	<b>165</b>
<b>3.7. Други релевантни закони .....</b>	<b>171</b>
3.7.1. Законот за јавните набавки.....	171
3.7.2. Закони релевантни за финансирањето на политичките партии .....	176
3.7.3. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.....	179
3.7.4. Закон за вработените во јавниот сектор.....	184
<b>3.8. Релевантни подзаконски акти .....</b>	<b>185</b>
<b>ГЛАВА ТРЕТА.....</b>	<b>190</b>
<b>АНТИКОРУПЦИСКА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....</b>	<b>190</b>
<b>1. ПРЕТХОДНИ НАПОМЕНИ: ОПШТО ЗА АНТИКОРУПЦИСКАТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА .....</b>	<b>190</b>
<b>2. СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИТЕ АНТИКОРУПЦИСКИ ТЕЛА КАКО ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ВИД .....</b>	<b>192</b>
<b>2.1. Превентивните наспроти репресивните специјализирани антикорупциски тела.....</b>	<b>199</b>
<b>2.2. Практичните импликации од поделбата на специјализираните антикорупциски тела .....</b>	<b>202</b>
<b>3. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА .....</b>	<b>203</b>
<b>3.1. Историски развој на Државната комисија за спречување на корупцијата.....</b>	<b>203</b>
3.1.1. Проблеми со независноста и интегритетот на членовите на ДКСК во минатото.....	207
3.1.2. Довербата на граѓаните во Државната комисија за спречување на корупцијата пред 2019 година .....	208
<b>3.2. Состав, услови и постапка за избор и разрешување на членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата .....</b>	<b>209</b>
<b>3.3. Законската улога (функции и надлежности, овластувања и внатрешна структура) на Државната комисија за спречување на корупцијата .....</b>	<b>214</b>
3.3.1. Функции и надлежности на Државната комисија за спречување на корупцијата .....	214
3.3.2. Овластувања на Државната комисија за спречување на корупцијата (мерки кои може да ги преземе).....	224
3.3.3. Внатрешна структура (организација) на ДКСК и статус на вработените .....	228
<b>3.4. Државната комисија за спречување на корупцијата како превентивно антикорупциско тело.....</b>	<b>229</b>
<b>4. УЛОГАТА НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО И ПРАВОСУДНАТА ПОЛИЦИЈА ВО ОТКРИВАЊЕТО И ГОНЕЊЕТО НА КОРУПЦИЈАТА .....</b>	<b>233</b>
<b>4.1. Положбата, организацијата и надлежноста на јавното обвинителство.....</b>	<b>233</b>
<b>4.2. Правосудна полиција.....</b>	<b>241</b>
4.2.1. Состав на правосудната полиција .....	241
4.2.2. Надлежност на правосудната полиција .....	246

<i>4.3. Предметот, опфатот и целите на финансиските истраги кај коруптивните кривични дела</i> .....	248
<b>ГЛАВА ЧЕТВРТА</b> .....	255
<b>ПРЕДИЗВИЦИ ВО СПРАВУВАЊЕТО СО КОРУПЦИЈАТА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА</b> .....	255

## ПРЕДГОВОР

Не постои особена потреба да се дискутира за неопходноста од ваков учебник. Несомнено е дека во државата, но и надвор од неа (во сите региони ширум светот) постојат кородирани институции, ризици по повод демократијата и владеењето на правото воопшто, злоупотреба на јавни средства, сиромаштија и низа други проблеми кои, во суштина, имаат една средишна точка – корупцијата. Токму затоа и една од Целите за одржлив развој на ООН, кои се продолжување на Милениумските развојни цели, претставува промовирањето на мирно и инклузивно општество, односно општество во кое постојат пристап до правдата за сите, ефективни, одговорни и инклузивни институции. Интегрален дел од оваа цел е и борбата против корупцијата.

Правниот систем, во таа конотација, се соочува со сериозен предизвик: како да се нормира човековото однесување со цел да се спречи и/или барем намали ризикот од корупција? Притоа, корупцијата сама по себе е комплексен и хетероген поим. Таа опфаќа низа на човекови поведенија (подмитување, тргување со влијание, непотизам и слично), може да се јави во речиси секакви ситуации (од наједноставна управна постапка, до постапка за доделување на најсложена концесија) и може да има различен опфат и обем. Надминувањето на споменатиот предизвик само по себе имплицира ангажирање на научната мисла.

Оттаму, амбицијата за изработка на ваков учебник е тој да служи како појдовна основа за стекнување на студентите по правни науки со знаење и вештини поврзани со правната и институционалната антикорупциска рамка. Движејќи се по неговите страници студентите по право, но и сите други заинтересирани читатели, ќе се запознаат со основните прописи кои го сочинуваат антикорупциското право односно кои се пропишани со цел спречување и/или ублажување на (ризикут од) корупцијата. Тука се опфатени делови од казненото право, управното право, но и меѓународното право. Читателите ќе се запознаат и со поимот на корупцијата и најновите согледувања во тој поглед. На самиот крај, неизбежно е да се посвети внимание на институциите етаблирани за борба против корупцијата и нејзино спречување. Во



таа насока, понудени се не само објаснувања за нивната улога и положба во системот туку и критички опсервации. Со тоа се поставуваат и контурите за натамошен развој и реформа.

Во подготовката се обидовме да ги користиме најмодерните и релевантни странски и домашни трудови. Користениот јазик и терминологија треба да го направат учебникот лесно читлив и разбирлив за секој читател, независно дали поседува претходни познавања или не. Сепак, секоја сугестија за неговото подобрување е повеќе од добредојдена.

На самиот крај, би сакале да истакнеме благодарност до Мисијата на ОБСЕ во Скопје која го поддржа издавањето на овој учебник.

Скопје, 2020

Од авторите,

Б. Давитковски

Г. Лажетик

А. Павловска-Данева

Д. Илиќ Димоски

К. Битраков

## ИНДЕКС НА СКРАТЕНИЦИ

- Државна комисија за спречување на корупцијата – ДКСК
- Министерство за внатрешни работи – МВР
- Организација на Обединетите нации – ООН
- Република Северна Македонија – РСМ
- Transparency International – Т-И
- Управа за јавни приходи – УЈП

## РАМКИ, ФОТОГРАФИИ И ТАБЕЛИ

- Рамка бр. 1 – Цитат од ООН
- Рамка бр. 2 – Хипотетички примери за корупција
- Рамка бр. 3 – Пример за слабостите на широкото поимање на корупцијата
- Рамка бр. 4 – Широк (дескриптивен) поим на корупцијата прифатен во овој учебник
- Рамка бр. 5 – Цитат од публикација на Светската банка
- Рамка бр. 6 – Извадок од Извештајот за напредокот на нашата држава издаден во 2015 година
- Рамка бр. 7 – Извадок од истражување на Т-И
- Рамка бр. 8 – Примери за начинот на кој корупцијата влијае на човековите права
- Рамка бр. 9 – Извадок од публикација на Светската банка за влијанието на корупцијата врз економијата
- Рамка бр. 10 – Објаснување за начинот на кој ГРЕКО врши оценување на државите
- Рамка бр. 11 – Дополнителни појаснувања за предусловите за постоење на транспарентност
- Рамка бр. 12 – Поимот на државен службеник според Конвенцијата на ООН против корупцијата
- Рамка бр. 13 – Дефиниција на корупција според Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси
- Рамка бр. 14 – Лица кои се обврзани да поднесат изјава за имотна состојба и интереси
- Рамка бр. 15 – Извадок од Извештајот од четвртиот круг на оценка на ГРЕКО
- Рамка бр. 15 – Извадок од Извештајот од четвртиот круг на оценка на ГРЕКО (2)
- Рамка бр. 16 – Посебни советници и кабинетски службеници во РСМ
- Рамка бр. 17 – Обврски на имателите на информации според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер
- Рамка бр. 18. – Разликата меѓу специјализираните антикорупциски тела и антикорупциските тела
- Рамка бр. 19 – Заеднички карактеристики на специјализираните антикорупциски тела
- Рамка бр. 20 – Извадок од публикација на ОЕЦД
- Рамка бр. 21 – Напомени за контекстот во кој е формирана ДКСК

- Рамка бр. 22 – Сключување на спогодби за стабилизација и асоцијација во регионот
- Рамка бр. 23 – Функции на ДКСК според претходниот законски режим
- Рамка бр. 24 – Надлежности на ДКСК (член 17 од закон)
- Рамка бр. 25 – Број на донесени закони во 2018 година во Собранието
- Рамка бр. 26 – Сектори и одделенија во ДКСК
- Рамка бр. 27 – Согледување околу улогата на ДКСК како превентивно специјализирано антикорупциско тело
- Фотографија бр. 1 – Приказ на принципал-агент проблемот
- Фотографија бр. 2 – Корупцијата во формалистичко-легалистичка смисла
- Фотографија бр. 3 – Приказ на разликата помеѓу судирот на интереси и корупцијата
- Фотографија бр. 4 – Оцени за РСМ според Freedom House
- Фотографија бр. 5 – Извори на антикорупциското право
- Фотографија бр. 6 – Јавното обвинителство во РСМ
- Фотографија бр. 7 – Правосудна полиција
- Фотографија бр. 8 – Правосудна полиција (2)
- Табела бр. 1 – Дела кои потпаѓаат под поимот на корупција (Rose-Ackerman & Paflika)
- Табела бр. 2 – Негативни примери: релација помеѓу процентот на демократија (Freedom House) и рангирањето според Индексот за перцепција на корупцијата
- Табела бр. 3 – Позитивни примери: релација помеѓу процентот на демократија (Freedom House) и рангирањето според Индексот за перцепција на корупцијата
- Табела бр. 4 – Статистички информации за кривични дела против службената должност во РСМ
- Табела бр. 5 – Рангирање на РСМ според Индексот за перцепција на корупција (2012 – 2019)
- Табела бр. 6 – Рангирање на РСМ според Индексот за контрола на корупцијата (1996 – 2018)
- Табела бр. 7 – Оцени за РСМ според Freedom House
- Табела бр. 8 – Содржина на Конвенцијата на ООН против корупцијата
- Табела бр. 9 – Кривични дела кои потпаѓаат под поимот корупција
- Табела бр. 10 – Закони кои се извор на антикорупциското право во РСМ
- Табела бр. 11 – Инкриминации од областа на корупцијата во РСМ
- Табела бр. 12 – Поим на лобирање во постојниот Закон за лобирање наспроти Предлог-законот за лобирање
- Табела бр. 13 – Споредба на специјализирани антикорупциски тела
- Табела бр. 14 – Услови за избор на член на ДКСК до 2019 и по 2019 година
- Табела бр. 15 – Функции и надлежности на ДКСК според постојниот законски режим
- Табела бр. 16 – Број на примени изјави за имотни состојби во текот на периодот 2008 – 2019 година
- Табела бр. 17 – Мерки и санкции кои може да ги преземе ДКСК
- Табела бр. 18 – Прекршочни одредби по кои постапува ДКСК и глоби
- Табела бр. 19 – Потребни од унапредување на правната и институционалната рамка во борбата против корупцијата

## ГЛАВА ПРВА

### ПОИМ ЗА КОРУПЦИЈА И ТИПОЛОГИЈА НА КОРУПЦИЈАТА

#### 1. ПОИМНО ОПРЕДЕЛУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

Би било тешко да се тврди дека постои индивидуа која во текот на својот живот не се сретнала со терминот корупција. Всушност, би можело да се аргументира дека секоја личност, независно од нејзините особини, возраст, пол, место на живеење, националност и слично, го употребува терминот корупција на речиси секојдневно рамниште. На пример, едно истражување покажува дека во 2015 година, зборот корупција бил употребен во новинските наслови во Обединетото Кралство цели 1,240 пати (Hough, 2017, стр. 1). ООН, пак, истакнуваат дека корупцијата е еден од суштествените проблеми на современото живеење.

#### *Рамка бр. 1 – Цитат од ООН*

„Корупцијата, подмитувањето, кражбите и даночната евазија ги чинат земјите во развој приближно 1,26 трилиони американски долари годишно; кога овие пари би се пренамениле, лицата кои живеат со помалку од 1,25 американски долари дневно, би можеле да живеат со повеќе од 1,25 американски долари дневно, најмалку шест години.“

Кога станува збор за научните истражувања, на JSTOR<sup>1</sup> (една од најголемите дигитални библиотеки на научни трудови) има вкупно 240.454

<sup>1</sup> Види: <https://www.jstor.org/?refreqid=search%3A442301c5b7a3d1d60500f1fe1cf20d65> (последна посета на 21.7.2020 година).

научни трудови објавени во списанија каде што се спомнува англискиот збор „corruption“.<sup>2</sup>

Сепак, ваквата пролиферација на терминот корупција не го чини лесно утврдувањето на неговото значење. Напротив, обидите поимно да се определи, односно да се дефинира корупцијата (да се изнајде значењето зад овој често користен поим) можат да наидат на проблемот кој се назира уште во цитатот на Св. Августин, кој би можеле да го парафразираме на следниов начин: Знам што е времето сè додека некој не ме праша за објаснување. (Hernandez, 2016, стр. 1) Поинаку речено, секој поединец има сопствена претстава што претставува корупцијата, но пренесувањето на таа претстава, претставува сериозен предизвик.

Токму од таа причина, во оваа ситуација, се чини соодветна мислата на Ханс Келзен – „Секој обид да се дефинира извесен поим, мора за своја почетна точка да го земе обичното значење на тој поим.“ (Dajović, 2015, стр. 2) Почнувајќи од обичното значење на терминот корупција, евидентно е дека станува збор за некаков вид на расипаност, односно за неисправност или злоупотреба. На тој начин, се доаѓа до основното прашање: За каква злоупотреба станува збор? Одговорот, барем почетниот, се наоѓа во дефиницијата која ја нуди меѓународната невладина и непрофитна организација TI<sup>3</sup> според која **корупцијата претставува злоупотреба на доверените моќи (или овластувања) за приватни цели**. Како што објаснува Rose-Ackermann (2016, стр. 9), во својата дефиниција на корупцијата, TI тргнува од принципал-агент проблемот, односно во нејзината суштина се наоѓа и одговорот на прашањето за каква злоупотреба станува збор. Оттука, станува збор за злоупотреба на доверените овластувања.

---

<sup>2</sup> Резултатите се добиени преку пребарување на терминот „corruption“ на веб-страницата на JSTOR на ден 21.7.2020 година. Станува збор за пребарување преземено од илустративна причина, а цифрата може да подлежи на промени.

<sup>3</sup> Види: <https://www.transparency.org/en/about> (последна посета на 21.7.2020 година).

Фотографија бр. 1 – Приказ на принципал-агент проблемот



Следствено, за корупција се говори кога агентот (лицето кому му се доверени овластувања) ги користи доверените овластувања за цели спротивни на причината за нивно доверување. Оттаму, оваа дефиниција е исклучително широка и опфаќа огромен број фактички ситуации. Ако се фокусираме конкретно на јавниот сектор, на пример, под оваа дефиниција би се опфатиле огромен број ситуации. Неколку илустративни примери се понудени во продолжение.

Рамка бр. 2 – Хипотетички примери за корупција

Пример бр. 1: Пазарниот инспектор ги користи своите овластувања, но не со цел да обезбеди законско работење кај пасивните субјекти на надзорот – рестораните, туку за да не му биде наплатено користењето на нивните услуги. До ваква ситуација може да дојде во секој случај кога пазарниот инспектор ќе забележи неправилности, но нема да ги констатира во Записникот за спроведен инспекциски надзор и да донесе инспекциски акт туку ќе ги занемари поради тоа што добил бесплатна угостителска услуга.

Пример бр. 2: Овластениот административен службеник од општината го користи своето овластување за издавање на одобрение за градби со цел да добие пониска цена на стан за себе или за своите блиски (наспроти целта на овластувањето да се издава одобрение за градење – да се обезбеди квалитет

на градбата, адекватно планирање на просторот и слично). Тоа тој го врши преку условување на барателите на одобрение.

Пример бр. 3: Членот на избирачкиот одбор го користи своето членство за да дојавува на одредена политичка партија, кој од неговите познаници го искористил сопственото избирачко право, а кој тоа не го сторил.

Поимањето на Т1 претставува добра почетна основа за разбирањето на корупцијата. Сепак, продлабоченото сфаќање на овој негативен феномен, кој во својата суштина подразбира злоупотреба на доверени овластувања, подразбира посеопфатни согледувања. Оттаму, во продолжение ќе бидат понудени повеќе различни гледишта за тоа што претставува корупцијата. Први меѓу нив и најзначајни за Антикорупциското право се легалистичките гледишта.

### **1.1. Легалистички дефиниции за корупција**

Како што сугерира и самиот назив, средишна точка за легалистичките дефиниции за корупцијата секогаш е законодавството на дадена држава. Со други зборови, легалистичките дефиниции секогаш поаѓаат од забраните во даден правен систем. Коруптивно е само она однесување што е нелегално (Kureg, 2005, стр. 225). Користењето на легалистички дефиниции на корупцијата, како што појаснува еден познат норвешки научник, доведува до дихотомизација на самиот поим: корупцијата или постои или не постои во даден случај (Kjellberg, 1995, стр. 342). Не се можни случаи каде што постојат дилеми дали дошло до корупција или не, зависно од самото дејство кое е опсервирано. Тоа, или претставува повреда на законските и другите правила или е легално.

Едно од најпознатите легалистички поимања на корупцијата (споменато и во: Тупанчески, 2015, стр. 80; Peters & Welch, 1978, стр. 974 и бројни други дела) е она на американскиот научник Joseph Nye, професор на Универзитетот во Харвард. Според него, како коруптивно може да се третира секое однесување со кое се „отстапува од формалните должности на носителот на јавна функција

(избрана или именувана) и тоа поради приватни цели (лични интереси, интереси на блиското семејство, приватни клики), парична корист или статусна добивка“. Во оваа ситуација, Ние очигледно говори за политичката корупција, бидејќи поимот на корупцијата го сврзува само со носителите на јавни функции. Во секој случај, легалистичкиот карактер на овој поим го гледаме од самата негова формулација. Тој е заснован на формалните должности на носителот на функцијата.

Друга слична дефиниција е дадена од страна на Andreski (1968, стр. 92). Според него за корупција станува збор во оние случаи во кои овластувањата кои произлегуваат од јавната функција се употребуваат за приватни цели, а со тоа се повредуваат законите или другите прописи кои се во сила.

Нема значајни отстапки ниту во дефиницијата која ја дава Huntington (1968, стр. 59) според која „Корупцијата претставува однесување на носителите на јавните функции, кое отстапува од прифатените норми, а служи на приватните интереси“.

Понатаму, неизбежно е да се истакне и дефиницијата на Brooks (преземено од Rose, 2017, стр. 4) според која за корупција може да стане збор во случаите кога постои „намерно погрешно извршување или занемарување на извесна должност, односно употреба на доверените моќи на неоправдан начин, со цел да се добие извесна корист која, повеќе или помалку, е лична“. Повторно, како и претходните автори, Brooks говори за доверени овластувања (поради што оваа дефиниција може да се примени првенствено на носителите на јавните функции или на другите лица, кои во своето работење располагаат со јавни овластувања)<sup>4</sup> и за прекршување на позитивните прописи. Оваа дефиниција е во извесна мера поопширна од претходните. Прво, таа говори не само за активно чинење (злоупотребување на моќите) туку и за омисивни дела (пропуштање или како што вели Brooks занемарување на должноста). Второ, Brooks ја релативизира личната корист, поточно говори за тоа дека бенефитот од

---

<sup>4</sup> Такви би биле, на пример, административните службеници во РСМ. Согласно со Законот за општата управна постапка (Службен весник бр. 124/2015) тие решаваат во управните работи, односно самостојно донесуваат управни акти и преземаат управни дејства. Оттаму, тие исто така, би можеле да бидат сторител на дело кое подразбира корупција.



коруптивниот чин може да биде повеќе или помалку личен. Сепак, ултимативно, се работи за легалистичка определба.

Како легалистичка, во крајна инстанца, би можеле да ја наведеме и дескриптивната определба на Klitgaard (преземено од Rose, 2017, стр. 5). Повторно, станува збор за дефиниција која поаѓа од принципал-агент проблемот, за кој веќе стана збор во претходниот текст. Всушност, Klitgaard го утврдува следново: „Во смисла на дивергентност помеѓу јавниот интерес односно интересот на принципалот и интересот на агентот или јавниот службеник: корупцијата се јавува во оние случаи кога агентот ги изневерува интересите на принципалот трагајќи по сопствените интереси“. Зошто оваа дефиниција се подвргнува под капата на легалистичките? Бидејќи интересот на принципалот, кој според Klitgaard е синоним за јавниот интерес, секогаш ќе биде стипулиран во одредбите на законите и во другите прописи. Во еден едноставен илустративен пример, агент ќе биде административниот службеник во дадена земја. Принципал, ќе биде законодавецот кој му доверил извесни овластувања на јавниот орган каде што административниот службеник работи. Интересот за доверување на тие овластувања, поточно интересот на принципалот (законодавецот) ќе биде наведен во законот или во другиот пропис со кој овластувањето се делегира на јавниот орган каде што административниот службеник работи. Оттаму, иако поимот кој Klitgaard го нуди може да се чини посеопфатен, сепак, станува збор за легалистичко перцепирање на корупцијата.

Во секој случај, постојат уште мноштво други легалистички дефиниции за корупцијата како феномен. Иако е можно да се детектираат извесни разлики помеѓу нив, тие се првенствено термилошки. Сржта кај сите нив е истоветна и, како што веќе беше наведено, се сведува на следната максима: коруптивно е само она дело што е и противзаконско. Како втор елемент во легалистичкото поимање на корупцијата, се јавува стекнувањето на лична корист од страна на лицето коешто ги злоупотребува доверените овластувања (моќи).

Фотографија бр. 2 – Корупцијата во формалистичко-легалистичка смисла



Од друга страна, несоодветно би било да не се спомне дека легалистичките поимања на корупцијата подлежат и на сериозни критики во литературата (Kurer, 2005 и Kurer 2015; Peters & Welch, 1978; Redlawsk & McCann, 2005 и други). Во продолжение истакнуваме дел од нив.

Првата критика на легалистичките поимања на корупцијата се однесува на нивната формалистичка природа. Поинаку кажано, овие дефиниции немаат вредносна компонента, а со тоа, станува предизвик да се создаде една воопштена претстава околу корупцијата како феномен. Со тоа се создава и дискрепанца од држава во држава. Она што едно законодавство го предвидува како противзаконско, може да не е забрането во друга држава (Kurner, 2005, стр. 226).

Втората критика е повторно поврзана со отсуството на вредносна компонента. Според легалистичките дефиниции на корупцијата не е возможно еден чин да биде противправен и да резултира со лична корист за сторителот, а сепак да не станува збор за корупција. Rose-Ackerman го доловува овој недостаток истакнувајќи дека „Никој нема да осуди Евреин кој успеал да избега

од концентрационен камп со подмитување“ (1978, стр. 9). Овој пример е земен како најилустративен, а покрај него би можеле да се дадат и бројни други. Воопштено гледано, дали во извесен случај ќе станува збор за корупција или не, секогаш ќе зависи од вредносниот ориентир во дадено општество. Како што истакнува Kurner (2005, стр. 225) оние дејства кои денес се перцепираат како корупција во западните општества, не биле така ценети во минатото.

Третата критика се однесува на дистинкцијата помеѓу корупцијата и некомпетентноста на носителите на јавните функции или службените лица. Како што беше посочено, Вrooks нагласува дека за корупција говориме во оние случаи во кои постои намерно погрешно извршување или занемарување на извесна должност. Во тој случај, евидентно се поставува прашањето како ќе утврдиме дали станува збор за намерно занемарување на должноста, особено земајќи предвид дека е тешко да се тврди дека постои носител на јавна функција кој не занемарил, барем во даден миг, дел од неговите функции.

Понатаму, некои автори (Rose, 2017, стр. 5) сосема исправно истакнуваат дека легалистичките поимања за корупцијата доведуваат до дилема дали може индивидуа која не е носител на јавно овластување да биде корумпирана. Тоа се јавува како резултат на фактот дека сите овие дефиниции поаѓаат од доверените овластувања (моќи). Па така, во еден едноставен илустративен пример, корумпиран би бил јавниот функционер кој примил мито, но не и граѓанинот кој го дал митото (бидејќи тој не злоупотребил доверено овластување).

На крајот, најголемата слабост на легалистичките поимања на корупцијата е поврзана со квалитетот на законодавството. Ако како коруптивно се третира само она однесување кое е спротивно на законите, како би ги опсервирале законите кои парламентите (или другите законодавни тела) ги донеле со цел заштита на интересите на мала група на граѓани наспроти јавниот интерес? (Vergara, 2019, стр. 2)

Ова се само еден дел од вкупниот број на критички опсервации поврзани со легалистичките конципирања на корупцијата. Како што утврдува Тупанчески (2015, стр. 80): „Основен проблем на легалистичкиот пристап е токму неговата неможност да ги опфати сите елементи на појавата, оние од системски карактер,

а така и дејствата кои имаат карактер на т.н. посредна корупција, поради што во своите заложби останува на половина пат“. Токму од оваа причина, во литературата се јавуваат и поинакви поимни определувања, првенствено социолошките.

## 1.2. Социолошки дефиниции за корупцијата

Социолошките дефиниции на корупцијата се јавуваат како резултат на напорите да се коригираат недоследностите во легалистичките дефиниции. Основна цел, притоа, е да се даде вредносна компонента во дефиницијата на корупцијата, или попрецизно, да се понуди алтернативен концепт за корупцијата. Имено, под поимот корупција се подвргнуваат дејства кои претставуваат злоупотреба на доверено овластување и претставуваат некаква закана за јавниот интерес или се осудени од страна на јавноста (се спротивни на јавното мислење).

Така, Scott во своето дело *Comparative Political Corruption* од 1972 година, говори за тоа дека за корупција може да стане збор доколку станува збор за дела кои така се перцепираат од страна на пошироката јавност. Сепак, како што истакнува Тупанчески (2015, стр. 80) ова учење има недоследности: „Јавното мислење, имено, не претставува некаква унифицирана категорија; она што дел од граѓаните го сметаат за корупција, за други, може да претставува вообичаено и допуштено политичко дејствување“. Со други зборови, станува збор за едно релативистичко гледиште.

Обидувајќи се подетално да се осврне на јавното мислење *vis-à-vis* поимот корупција, Heidenheimer говори за „бела“, „сива“ и „црна“ корупција (за ова говорат и Kueper, 2015, стр. 36 и Тупанчески, 2015, стр. 81). За црна корупција станува збор во оние случаи кога мнозинството од граѓаните ги осудуваат практиките како коруптивни и бараат санкција. Сива корупција, постои во случаите кога граѓаните се поделени околу тоа дали извесно поведење претставува корупција и треба да биде санкционирано. На крајот, за бела корупција станува збор во случаите кога дадено поведење ги има елементите на корупција (поинаку речено: злоупотреба на моќ за приватни цели), но

мнозинството од граѓаните го толерираат и не бараат казнување. Сепак, иако дистинкцијата на Heidenheimer е до некаде употреблива (од аспект на културните различности што ќе доведат и до градење став дали едно дело потпаѓа под поимот на корупција или не), повторно се јавува неизбежната слабост на оваа социолошка поимна определба – тешкотијата да се одреди ставот на јавноста за тоа дали во поединечен случај станува збор за корупција или не.

Во литературата се јавуваат и дефиниции за корупцијата во кои како составен елемент се јавува и јавниот интерес. Како што утврдува Friederich (1966, стр. 74): коруптивните активности предизвикуваат штета на јавноста и нејзиниот интерес. Слична е дефиницијата која ја нуди и Philip (1997, стр. 458), каде што се говори за тоа дека политичката корупција постои во оние случаи во кои се дава првенство на индивидуалниот, наспроти групниот интерес, така што му се наштетува на подоцнежниот. Но, и ова поимно определување има сопствени слабости. Прво, логично е да се постави прашањето: дали секое поединечно коруптивно поведение, навистина ќе му наштети на целокупното општество? Второ, слично како и кај јавното мислење, се поставува прашањето: како ќе се утврди што точно е јавен интерес во даден случај?

Да резимираме, социолошките поимања на корупцијата – чиј составен елемент се и онака повеќезначајни поими како што се јавниот интерес или јавното мислење – не успеваат да ги пополнат празнините кои легалистичките дефиниции ги оставаат. Напротив, со нив се создава дополнителна конфузија.

Кога говориме за социолошките дефиниции и нивните недоследности, сепак, може да се истакне дека некои автори, од просторите на Југоисточна Европа, вршат прецизирање на тоа што претставува јавниот интерес нудејќи, ако може така да се наречат, мешовити концепти. Така, на пример, Degenčinović (2001, стр. 42, преземено од Тупанчески, 2015, стр. 83) утврдува дека корупцијата е процес во кој најмалку две страни (недопуштено!) вршат размена заради стекнување на одредени лични погодности за сметка на јавниот интерес, кршејќи ги моралните и правните норми и на тој начин, предизвикуваат повреда на демократскиот развој, правната држава и концептот на владеење на правото. Имено, Degenčinović на овој начин врши прецизирање на тоа, што јавниот интерес претставува и го разложува на три елементи: демократски развој,

правна држава и владеење на правото. На сличен начин, корупцијата ја одредуваат и Камбовски и Наумовски, кои одредуваат дека корупцијата доведува до разгорување на самото општество, економијата и правната држава (2002, стр.16 и 17), односно како што Камбовски утврдува во делото „Организиран криминал“ (2005, стр. 78), корупцијата се сведува на искористување на која било монополистичка положба на поединецот за исклучително лични цели, ги разбива и последните атоми на општествена солидарност: во корумпираното општество царуваат егоизмот и нетолеранцијата, а сите човечки вредности се сведуваат на некаков груб материјализиран облик на личен профит.

### **1.3. Поинаков приод во поимното определување на корупцијата**

Без да се намали значењето на легалистичките и социолошките дефиниции на корупцијата, интенцијата во овој случај, не е да се покрене сериозна теоретска делиберација туку да се создаде една доволно прецизна слика за тоа кои сè поведенија ќе се ценат како коруптивни.

Чекорејќи во таа насока, наидуваме на пристапот кој го имаат познатите авторки Susan Rose-Ackerman и Bonnie J. Pflika во второто издание од капиталното дело *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Имено, Rose-Ackerman и Pflika поаѓаат од наједноставниот поим на TI, кој беше наведен во првото поглавје. Наместо да го надоградуваат овој поим, тие ги наведуваат сите поединечни дела кои генерално би потпаднале под поимот корупција (стр. 8). Притоа, дадено е релативно детално објаснување на секое од спомнатите дела. Списокот, заедно со објаснувањата, го пренесуваме во табелата во продолжение.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Извршено е извесно парафразирање, со цел подобро разбирање на поимите на македонски јазик (тие, оригинално, се напишани на англиски јазик).

Табела бр. 1 – Дела кои потпаѓаат под поимот корупција

(Rose-Ackerman & Paflika)

ДЕЛО КОЕ ПОТПАЃА ПОД ПОИМОТ КОРУПЦИЈА	ОБЈАСНУВАЊЕ
<b>Подмитување</b>	Експлицитна размена на пари, подароци во натура или услуги за кршење на правилата или како исплата за корист (придобивка) што законски треба да биде бесплатна или да биде доделена под други услови. Тука се вклучени подмитувањето на јавните службеници, но и комерцијалното подмитување на претставници на приватни фирми (деловни субјекти).
<b>Изнуда</b>	Барање на мито или услуга од страна на службено лице како <i>sine qua non</i> за извршување на својата должност или за кршење на дадено правило. Изнудата се третира како форма на подмитување; односно форма на подмитување во кое примателот на митото игра активна улога.
<b>Размена на услуги</b>	Двете лица повредуваат извесни законски или други правила и притоа вршат размена на услуги (повредата на правилото од страна на едната индивидуа е „наплатена“ со повредата на правилото од страна на другата индивидуа).
<b>Непотизам</b>	Вработување (или ангажирање) на член на семејството или блиска личност (индивидуа со која работодавачот има блиски социјални релации). Ова лице се вработува наместо друго

	кое е поквалификувано за даденото работно место.
<b>Кронизам</b>	Претпочитање на припадници на извесна расна/етничка, религиозна, политичка и/или социјална заедница пред припадниците на другите заедници при носењето на одлуки поврзани со вработувањето.
<b>Судска измама</b>	Судската одлука е онаква каква што е поради некоја од претходно наведените форми на корупција или поради закани кон судијата, а не поради фактите на случајот.
<b>Сметководствена измама</b>	Намерна измама во врска со продажбата или заработувачката (профитот) најчесто извршена со цел да се зголемат цените на акциите.
<b>Изборна измама</b>	Манипулација со изборните резултати преку купување на гласови, со закани кон гласачкото тело или со фалсификување, односно уништување на гласовите.
<b>Измама поврзана со јавните услуги</b>	Секоја активност која е спротивна на законските услови за давање на јавните услуги, дури и да не станува збор за подмитување. На пример, приватната јавна установа може да заведе дека дала услуги на повеќе пациенти отколку што навистина дала, со цел да добие повисоки надоместоци. Државните службеници може да ги занемарат своите работни обврски за да извршуваат работни задачи во приватниот сектор, да украдат ресурси на јавните органи со



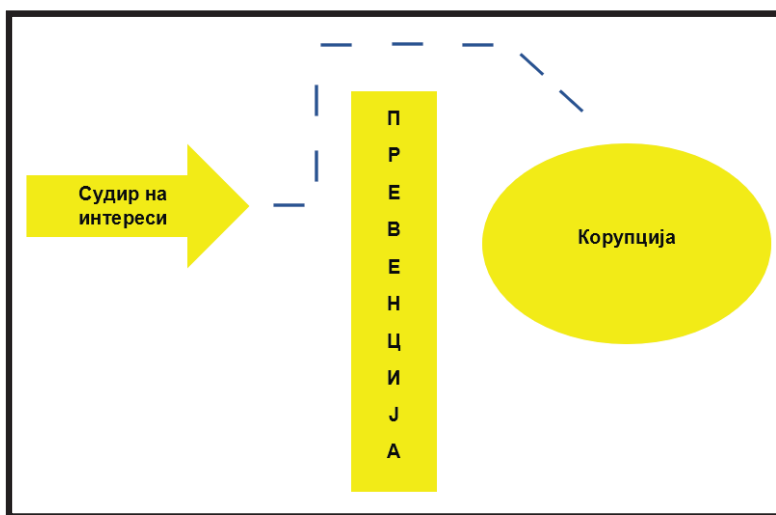
	цел да ги препродадат на пазарот или едноставно да не доаѓаат на работа.
<b>Проневера</b>	Вработениот (во јавниот и/или невладиниот односно приватниот сектор) незаконски присвојува средства односно ресурси кои му се доверени.
<b>Клептократија</b>	Највисоките функционери во дадена држава се поставени автократски, така што тие успеваат да го максимизираат сопственото богатство.
<b>Тргување со влијание</b>	Извесно лице ги употребува сопствените моќи на одлучување во органите на власта со цел да извлече мито или услуга од заинтересирани страни.
<b>Судир на интереси</b>	Постоењето на личен интерес при вршењето на извесна јавна должност.

Rose-Ackerman истакнува дека овој список на дела кои потпаѓаат под поимот корупција не е интегрален туку е илустративен. Но, од друга страна, ако ги земеме предвид до сега изложените легалистички и социолошки видувања за корупцијата, евидентно е дека најголем дел од овие активности ќе потпаднат под нив. Имено, во секое од овие дела се јавува принципал-агент проблемот. Дополнително, јасно е дека речиси секое од овие дела ќе биде инкриминирано ширум светот (а, воедно и во меѓународните акти за што ќе стане збор во текстот што следува), а во крајна инстанца, секое од овие дела наидува и на општествена осуда (спротивно е на јавниот интерес и според мислењето на јавноста претставува корупција).

Говорејќи за наведените дела сумирани под феноменот корупција, сепак, неопходно е да се истакне и едно поинакво гледиште поврзано со судирот на интереси. Имено, судирот на интереси не претставува корупција сам за себе.

Напротив, судирот на интереси е предуслов за постоењето на корупција. Со други зборови, ако говориме на концептуално рамниште, корупцијата не би можела да постои ако не постои судир на интереси, но самиот факт дека во дадена ситуација се јавуваат повеќе конфликтни интереси, не значи нужно дека краен резултат ќе биде коруптивното поведење. На оваа линија се и гледиштата на бројни автори. Како што норвешкиот автор Kjellberg (1995, стр. 341) истакнува: „Постои граница помеѓу корупцијата и инкомпатибилноста, односно во англиското говорно подрачје судирот на интереси ги опфаќа ситуациите во кои финансиски и/или лични интереси се присутни во процесот на донесување на одлука, така што постои **потенцијал** за пристрасност кај лицето кое одлучува“. Но, потенцијалот за пристрасност (следствено и корупцијата) не значи нужно и пристрасност (или корупција).

*Фотографија бр. 3 – Приказ на разликата помеѓу судирот на интереси и корупцијата*



Понатаму, се забележува уште една специфичност во приодот кој го прифаќаат Rose-Ackerman и Paflika. За разлика од претходните (легалистички и социолошки) дефиниции кои во суштина се однесуваа само на јавниот сектор (каде што постојат доверени овластувања), таа говори и за корупција во приватниот сектор. Освен тоа, наведувајќи ги посебните дела кои потпаѓаат под феноменот корупција, таа ја наведува и клептократијата. Евидентно, постои

разлика помеѓу подмитувањето во еден случај и постоењето на авторитарен режим во кој мала група на високопозиционирани (во органите на државната власт) индивидуи го максимизираат своето богатство за сметка на целокупното општество. Тоа претставува увертира во типологијата на корупцијата на која ќе биде направен осврт во второто поглавје.

#### 1.4. Утврдување на широк, дескриптивен поим за корупцијата

Ако се земат во вид сите претходно наведени поимања на корупцијата, се извлекуваат неколку заклучоци.

Прво, централна позиција во дефиницијата на корупцијата има принципал-агент проблемот, односно ниту едно поимање на корупцијата не може да го пренебрегне фактот дека станува збор за злоупотреба на моќ, позиција или овластување.

Второ, за да може да стане збор за корупција потребно е барем една индивидуа да има лична корист (сфатена во најширока смисла како парична корист, статусна придобивка и друго). Притоа, кога се вели дека треба барем една индивидуа да има лична корист се мисли не само на индивидуите кои се непосредно инволвирани во незаконската трансакција (повторно, терминот трансакција треба да биде сфатен во најширока смисла на зборот) туку и на лицата кои ним им се блиски.

Трето, секогаш кога се говори за корупцијата ќе мора да се појде од законодавството на дадена држава, односно инкриминациите. Делата кои се подвргнуваат под поимот корупција, треба да го активираат репресивниот апарат на државата (*ius puniendi*). Иако социолошките дефиниции кои поаѓаат од јавниот интерес и јавното мислење се корисни при проучувањето на феноменот корупција, недозволиво би било да заклучиме дека едно дело може да биде подведено под поимот на корупција, иако тоа само по себе не е незаконско (туку осудено од пошироката јавност). Имено, во таков случај поимот корупција би бил еден гломазен амалгам под кој ќе бидат подвргнати мноштво други поими. Таков поим на корупцијата поради својата ширина го губи и своето

значење. Во рамката, во продолжение, е даден еден пример кој служи за илустрација.

*Рамка бр. 3 – Пример за слабостите на широкото поимање на корупцијата*

Според уставните одредби во РСМ, на пратеник може да му биде одземен мандатот кога е осуден за кривично дело или друго казниво дело што го прави недостоен за вршење на функцијата пратеник, како и за неоправдано отсуство од Собранието повеќе од шест месеци.

Во практиката во РСМ, често се случува пратениците повеќе да отсуствуваат од седниците на Собранието отколку да присуствуваат, а не се непознати ниту ситуациите кога пратеници се отсутни повеќе месеци.<sup>6</sup> Сепак, ако овие пратеници доаѓаат во Собранието барем еднаш на шест месеци, а претходно го најават односно оправдаат своето отсуство од седниците, тие не ги прекршуваат уставните правила (а, ниту правилата во законите и другите прописи)

Од друга страна, ако се појде од социолошкото поимање на корупцијата, ќе може да се аргументира дека тие *de facto* се корумпирани. Оттука:

- неспорно е дека ваквото постојано отсуствување наидува на критики во јавноста;
- станува збор за своевидно злоупотребување на позицијата (фактот што уставните одредби се широко поставени и дозволуваат отсуство не треба да се сфати во конотација на тоа дека пратеникот треба постојано да отсуствува);
- станува збор за нарушување на односот принципал-агент (принципал се граѓаните кои на пратеникот му дале мандат да ги претставува во Собранието со своето редовно присуство);
- може да се тврди дека постои лична корист (пратеникот го алоцира сопственото време така што не се посветува на сопствената функција туку на други активности).

<sup>6</sup> Види:

<https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8-/30418504.html>  
(последна посета на 27.10.2020 година).

Токму овој пример, илустрира зошто социолошките поимања на корупцијата се неадекватни, односно прешироки. Евидентно, ваквото однесување е скандалозно, но не е корупција пред сè (во насока на дистинкцијата помеѓу корупцијата и политичките скандали, како две меѓусебно поврзани категории, за која говори Kjellberg во погорецитираното дело).

Четврто, иако во поимањето на корупцијата треба инкриминациите во дадена држава да се земат како релевантни, не треба и не смее целосно да се прескокне и материјалната димензија. Во тој контекст, можеме да се навратиме на воопштените појаснувања за казнените дела. Како што утврдува Камбовски (2011, стр. 139) формалната забранетост на едно поведение, очигледно не може, сама за себе, да претставува задоволителен одговор на прашањето – зошто и кога едно поведение претставува казнено дело.

Оваа критика на формалистичкото поимање е применлива и кога се говори за корупцијата. Не е доволно да се наведе дека за корупција станува збор во секој случај кога е сторено извесно противправно дело кое по своето битие подразбира злоупотреба на доверена должност/доверено овластување за приватна (нелегитимна) цел. Зошто? Бидејќи во тој случај, не е јасно зошто корупцијата е забранета. Следствено, најадекватно е да се прифати мешовит пристап во кој ќе бидат искористени и елементите на формалното (легалистичко) поимање и оние на материјалното (социолошкото).

Сходно на тоа, ако се направи обид да се даде една широка (дескриптивна), а сепак прецизна дефиниција на корупцијата, таа би гласела како што е предвидено во следната рамка.

*Рамка бр. 4 – Широк (дескриптивен) поим за корупцијата прифатен во овој учебник*

За корупција станува збор во оние случаи во кои дадена индивидуа ќе стори кривично дело кое по своето битие претставува злоупотреба на јавната функција/јавното овластување/службената должност и, воопшто, положбата за сметка, односно за корист барем на едно друго лице, со што ги загрозува важните индивидуални општествени вредности и добра кои се прецизирани во Уставот, меѓународните акти, законите и другите прописи.

## 2. ТИПОЛОГИЈА НА КОРУПЦИЈАТА

### 2.1. Системска корупција, политичка корупција, бирократска корупција

#### 2.1.1. Системска корупција

Терминот системска корупција се среќава сè почесто како во научната литература, така и во речникот на меѓународните организации. Така, на пример, за системска корупција се говори во публикацијата *Helping Countries Combat Corruption: the role of the World Bank*, уште во 1997 година. Детална анализа на ова издание на Светската банка нуди Laver (2014). Во рамката, во продолжение, се истакнува цитат од спомнатата публикација, каде што за системската корупција се говори, на релативно јасен и концизен начин (стр. 10).

*Рамка бр. 5 – Цитат од публикација на Светската банка*

„Корупцијата во општеството може да биде ретка или широко распространета. Ако е ретка, односно се состои од само неколку индивидуални акти, лесно е таа да се детектира и санкционира. Во такви случаи некоруптивното однесување е правилото, а институциите во јавниот и приватниот сектор, го поддржуваат принципот на интегритет во јавниот живот. Тие институции, формални или неформални, се доволно силни за да го турнат системот во некоруптивен еквилибриум (забелешка на авторите: се алудира на тоа дека, со секое санкционирање на коруптивен акт, повторно се враќа рамнотежата во општеството, односно општеството, повторно станува некорумпирано). Спротивно на тоа, корупцијата е систематска (сеприсутна или вкоренета) кога подмитувањето, без разлика дали е на високо или е на ниско рамниште, претставува рутина во односот помеѓу јавниот сектор и фирмите или индивидуите. Онаму каде што постои системска корупција, формалните и неформалните правила се спротивставени; митото е незаконско, но секому е јасно дека тоа претставува рутина во трансакциите со властите. Преовладува

поинаков тип на еквилибриум, односно постои системска „замка“ на корупција во која фирмите, индивидуите и службените лица, имаат поголем мотив да се подвргнат на таквиот систем, наместо да се борат против него. Може да постојат различни степени на координација помеѓу оние кои примаат мито, почнувајќи од неконтролирано изнудување од повеќе службени лица, па движејќи се сè до високо организиран систем за прибирање и дистрибуирање на митото. И покрај антикорупциските прописи, постојат голем број држави во кои митото ги карактеризира правилата на играта во приватните и во јавните интеракции. Системската корупција може да се појави униформно низ јавниот сектор, но може да се појави и на ниво на извесни агенции: царински или даночни органи, министерства или извесни други нивоа на власт.“

Овој извадок од публикацијата на Светската банка, доследно го доловува поимот на системската корупција. Концептот на системска корупција, во суштина, значи дека целокупниот систем во една држава е зафатен со злоупотреба на доверените овластувања за приватни цели. Алтернативно речено, системската корупција, постои во оние случаи каде што формалните правила се (речиси) во целост заменети со неформалните правила. Како што утврдува Светската банка, правила за спречување на корупцијата постојат (односно постојат одредби во уставите, законите, ратификуваните меѓународни договори), но паралелно егзистираат и дивергентни, неформални правила.

Системската корупција можеме да ја набљудуваме на повеќе рамништа. Ако ја земеме како репер целата држава, постоењето на системска корупција би имплицирало дека во речиси сите јавни органи (независно од тоа на која гранка на власт тие ѝ припаѓаат) корупцијата е широко распространета и длабоко вкоренета. Исто така, во ваков случај, корупцијата е присутна на сите нивоа (поточно во рамките на централната власт, но и кај локалните власти). Сепак, не смее да се заборава дека кога говориме за системската корупција на ниво на држава постојат повеќе алтернативи. Како што утврдува Светската банка, системска корупција може да постои кога огромен број на носители на јавно овластување вршат злоупотреби за приватна корист, на неорганизиран и неструктуриран начин (имено, станува збор за случаите во кои граѓанинот може

да очекува дека најголемиот дел од услугите од јавните органи ќе бидат условени со некаква незаконска трансакција), но притоа, не постои една организирана мрежа за примање и дистрибуција на незаконската корист. Од друга страна, за системска корупција може да стане збор и во оние случаи во кои постои високоорганизиран систем на прибирање и распределба на митото и незаконската корист, односно во случаите кога паралелно со институционалниот поредок востановен во правните акти, постои друг неформален поредок.

Сфатен во оваа втора конотација, поимот на системска корупција е тесно поврзан со поимот на заробена држава, кој се јавува во поновата литература. Hellman, Jones и Kaufmann (2000, стр. 6), подвлекуваат дека „системската корупција може да се дефинира како обликување на основните правила на игра, т.е. на законите, правилата, уредбите и другите прописи, преку незаконски и нетранспарентни исплати на носителите на јавни функции од страна на извесни фирми“. Во дообјаснувањето на оваа дефиниција, тие, сосема исправно, истакнуваат дека компаниите (деловните субјекти, односно трговските друштва согласно со законската терминологија во РСМ) не се единствените видови на организации кои можат, условно речено, да ја заработат државата. Друга група автори (Bhorat и други, 2017), исто така, обрнува внимание на концептот на заробена држава. Според нив, заробување на држава постои тогаш кога добро организирана група контролира постојани незаконски трансакции. Фокусот не е ставен на таканаречен мал грабеж, туку на пренасочување на ресурсите подалеку од нивната вистинска намена во рацете на извесната, добро организирана група. За да успее ваквото заробување на државата, постои високо ниво на политички протекционизам (почнувајќи од агенциите кои треба да го спроведуваат законот како што се: министерствата за внатрешни работи, полициските органи, јавните обвинителства, антикорупциските државни агенции и слично) и клима на страв. Во ова истражување, се става акцент на односот помеѓу, како што нарекуваат авторите, уставната држава и државата во сенка.

Во Извештајот за напредокот издаден во 2015 година, Европската Унија ја карактеризира државата како заробена (стр. 4 и стр. 6 од верзијата на документот на англиски јазик). Во продолжение истакнуваме извадоци од спомнатиот извештај.



„Демократијата и владеењето на правото постојано се соочуваат со предизвик, особено како резултат на заробувањето на државата што влијае врз функционирањето на демократските институции во клучните општествени подрачја...

Севкупно, демократијата и владеењето на правото постојано се под предизвик поради тоа што се заробени институции како што се: судските органи, регулаторните агенции и медиумите. Државата страда од политичка култура, која промовира поделба и недостаток на капацитет за компромис. Теснопартиските интереси продолжуваат да преовладуваат над интересите на државата и нејзините граѓани по повод клучни прашања.“

Интерпретацијата на овој Извештај доведува до заклучок дека Европската Унија, поаѓајќи од политичката криза која настана по откривањето на масовното незаконско прислушување во земјата, утврдува дека клучните институции се заробени и не успеваат да ја вршат својата законски определена функција.

Резимирано, поимите системска корупција и заробена држава се, во еден дел, тесно поврзани. Обата поими (можат да) подразбираат постоење на група која е добро организирана и која континуирано остварува личен интерес, поттикнувајќи злоупотреба на доверените овластувања и моќи, односно должности на институциите (и лицата кои раководаат со нив или имаат засновано работен однос во нив).

### **2.1.2. Политичка корупција**

Како што може да се види од претходниот текст, поимот на системска корупција е изграден врз основа на опсегот. Имено, корупцијата е системска во оние случаи во кои коруптивното однесување во дадена организација (држава,

јавен орган и слично) е правило, а не исклучок. Наспроти тоа, поимот на политичка корупција поаѓа од поинаков критериум, односно од прашањето кој е корумпиран. Така, политичката корупција егзистира тогаш кога сторителите на делата кои подразбираат корупција, се лицата кои извршуваат извесни политички функции. На највисоко ниво, тоа би биле: членови на законодавен дом, членови на Влада, шефови на држави и слично. Секако, литературата изобилува со делиберации околу точната и прецизната поимна определба на политичката корупција (за пример види: Philip, 1997, стр. 436 – 462; Vergara, 2019, стр. 1 – 25). Во оваа ситуација, нема да се впуштиме во разгледување на овие теоретски согледувања, имајќи предвид дека тие не се потребни во контекст на подобро разбирање на корупцијата како поим.

### **2.1.3. Бирокуратска корупција**

Исто како и кај поимот на политичката корупција, кога говориме за бирокуратската корупција, поаѓаме од прашањето кој е корумпиран, односно кој е оној агент (во контекст на принципал-агент проблемот) што ги злоупотребува доверените овластувања за приватни цели. Така, ако политичката корупција се поврзува со носителите на политички функции, бирокуратската корупција, евидентно од нејзиниот назив, постои тогаш кога е корумпиран бирокуратот. Или, поинаку кажано, бирокуратска корупција постои во оние случаи кога интеракцијата се одвива помеѓу јавноста (граѓанинот, правното лице) и бирокуратот. Тука, несомнено, ќе се постави прашањето кој се цени за бирокурат? Нема сега да навлеземе во опширна експликација за тоа што бирокуратијата, како поим, претставува според учењето на Макс Вебер (за тоа повеќе во: Давитковски, Павловска-Данева, 2019).

Наместо тоа, ќе ја подведеме дефиницијата на рамниште на македонскиот институционален и правен поредок. Како бирокурат, во таа конотација, можеме да ги земеме сите лица кои потпаѓаат под режимот на Законот за административни службеници (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018 и Службен весник бр. 275/2019 и бр. 14/2020), но и сите други лица кои, во суштина, извршуваат административни работи во органите од јавниот сектор, а притоа не потпаѓаат

под режимот на овој пропис (на пример, административната служба во рамките на високообразовните установи која, согласно со позитивните прописи, е изземена од Законот за административните службеници).

Сепак, овде треба да се земе предвид дека во јавниот сектор постојат и други категории на вработени, прецизирани во Законот за вработени во јавниот сектор (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018 и 198/2018 и Службен весник бр. 143/2019 и бр. 14/2020):

- Лица со посебни овластувања – лица кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор од областа на безбедноста, одбраната и разузнавањето заради извршување на посебни овластувања (всушност, станува збор за лицата кои се вооружени, имаат право да лишат лица од слобода или да задржат лица и слично);
- Даватели на јавни услуги – лицата кои засновале работен однос во институциите на јавниот сектор заради вршење на дејностите од јавен интерес (даватели на јавни услуги во областа на здравството – медицински персонал, даватели на јавни услуги во областа на образованието и на науката: професори, соработници, научни советници во научните институти и слично, даватели на јавни услуги во други области).

Имајќи предвид дека овие вработени во јавниот сектор не може да се третираат како носители на политички функции, тие не можат да потпаднат под поимот политичка корупција, па оттаму, најадекватно би било тие да се стават под поимањето на бирократската корупција.

Би можело да се јави дилема за тоа како ќе се третира ситуацијата во која ќе бидат корумпирани државните и генералните секретари (во Собранието, Уставниот суд, Народниот правобранител, Владата, министерствата, општините и другите јавни органи). Иако Законот за административни службеници ги нарекува нив административни службеници, тие во извесна мера се приближуваат до носителите на јавни функции имајќи предвид дека нив ги назначуваат функционерите на органите, а нивниот мандат на државен секретар/генерален секретар завршува со истекот на мандатот на функционерот кој ги назначил. Во крајна инстанца, иако државниот секретар/генералниот

секретар се назначува од страна на функционерот на даден јавен орган, тој/таа се бира од редот на раководните административни службеници. Оттаму, би се аргументирало дека сепак, станува збор за бирократска корупција.

### 3. КОРУПЦИЈАТА КАКО ОПШТЕСТВЕН ПРОБЛЕМ

#### 3.1. Корупцијата, демократијата и основните човекови права

Светската литература избобилува со обиди да се појаснат односите: корупцијата *vis-à-vis* демократијата и корупцијата *vis-à-vis* човековите права. Дури и самата Конвенција на ООН против корупцијата, за која ќе стане збор во следната глава, во преамбулата, го спомнува односот помеѓу корупцијата и демократијата. Во таа насока, не постои посебна потреба подробно да се елаборира дека овие поими, односно феномени се поврзани.

Во 2019 година, TI врши вкрстување на податоците од Индексот на перцепција за корупција (за 2018 година) и оцените за демократијата кои ги дава Freedom House (за нив повеќе се говори во следното поглавје, каде што станува збор за алатките за мерење на корупцијата).<sup>7</sup> Согледувајќи ги резултатите од таквото вкрстување, TI заклучува дека постои јасна поврзаност помеѓу нивото на корупција и демократијата во дадена држава.

#### *Рамка бр. 7 – Извадок од истражување на TI*

„Нашето истражување покажува дека постои тесна врска помеѓу постоењето на здрава демократија и успехот во борбата против корупцијата во јавниот сектор. Шансите за корупцијата да процвета, се многу повисоки во оние држави каде што столбовите на демократијата се слаби и во државите каде што недемократски и популистички ориентираните политичари, можат да ја употребат за сопствена корист“.

<sup>7</sup> Freedom House е американска непрофитна организација која спроведува истражувања поврзани со демократијата, политичките слободи и човековите права. Организацијата е финансирана од јавни средства во Соединетите Американски Држави.

Заклучокот од ваквото истражување на TI, објавено на почетокот на 2019 година<sup>8</sup>, останува релевантен и во 2020 година. Ако ги земеме предвид резултатите од Индексот за перцепција на корупцијата во 2019 година (објавени во 2020 година), и оценките на Freedom House за демократијата низ државите, може да се види дека државите кои се класифицирани како авторитативни се често ниско рангирани, од аспект на перцепцијата за корупцијата. Повеќе за оценките на Freedom House и TI е понудено во текстот што следува. Во оваа пригода, ќе ги истакнеме петте држави кои се најниско оценети според Freedom House, а паралелно со тоа и нивното рангирање според Индексот за перцепција на корупцијата за 2019 година.

*Табела бр. 2 – Позитивни примери: релацијата помеѓу процентот на демократија (Freedom House) и рангирањето според Индексот за перцепција на корупцијата*

ДРЖАВА	ПРОЦЕНТ НА ДЕМОКРАТИЈА СПОРЕД FREEDOM HOUSE <sup>9</sup>	РАНГИРАЊЕ СПОРЕД ИНДЕКСОТ ЗА ПЕРЦЕПЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ЗА 2019 ГОДИНА (ОД ВКУПНО 183 ДРЖАВИ) <sup>10</sup>
Туркменистан	0 %	170 место
Азербејџан	2,35 %	129 место
Узбекистан	2,38 %	160 место
Таџикистан	2,98 %	159 место
Казахстан	5,36 %	117 место

<sup>8</sup> Види: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2018-global-analysis> (последна посета на 28.10.2020 година).

<sup>9</sup> Види: <https://freedomhouse.org/countries/nations-transit/scores> (последна посета на 28.10.2020 година).

<sup>10</sup> Види: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019> (последна посета на 28.10.2020 година).

Исто така, односот помеѓу корупцијата и демократијата можеме да го изразиме и во позитивна конотација. Всушност, во продолжение ги истакнуваме државите кои се највисоко оценети од страна на Freedom House, заедно со нивните рангирања според Индексот за перцепција на корупцијата.

*Табела бр. 3 – Негативни примери: релацијата помеѓу процентот на демократија (Freedom House) и рангирањето според Индексот за перцепција на корупцијата*

ДРЖАВА	ПРОЦЕНТ НА ДЕМОКРАТИЈА СПОРЕД FREEDOM HOUSE	РАНГИРАЊЕ СПОРЕД ИНДЕКСОТ ЗА ПЕРЦЕПЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА ЗА 2019 ГОДИНА (ОД ВКУПНО 183 ДРЖАВИ)
Естонија	84,52 %	21 место
Словенија	82,14 %	35 место
Латвија	79,76 %	50 место
Литванија	77,38 %	40 место
Република Чешка	77,38 %	44 место

Сепак, ваквата илустрација не може да биде земена како доволна за да се констатира дека државите кои се покорумпирани имаат и пониско ниво на демократичност и обратно. Прво, Индексот за перцепција на корупцијата, иако најраспространета алатка за мерење на корупцијата, сепак, како што е посочено во називот, ја рефлектира перцепцијата (а не вистинското ниво на корупција во

дадена земја). Второ, табелите не нудат одговор на прашањето – зошто корупцијата влијае на демократијата, односно демократијата на корупцијата? Всушност, во литературата, не може често да се најде прецизен одговор на ова прашање. Rock (2007, стр. 1 и 2) дава еден сеопфатен преглед на истражувачки трудови во кои се истакнати поделени мислења.

Но, она што е неспорно е дека, општо земено, државите во кои постои добро воспоставена демократија, се помалку корумпирани од државите што се авторитарни или државите кои се квалификуваат како млади демократии (Montinola & Jackman, 2001; Warren, 2004). Од друга страна, фактот дека една држава е демократска, не значи дека нема да постои корупција (Kramer, 2018; Kube, 2017; Seldadyo and De Haan, 2011; Uslaner & Rothstein, 2016).<sup>11</sup>

Сепак, во сериозен сегмент од литературата, во односот помеѓу корупцијата и демократијата, се дава значење на уште еден елемент – стабилноста на институциите.

Камбовски и Наумовски (2002, стр. 18), нарекувајќи ја корупцијата – болест на современото општество, истакнуваат дека таа особено ги зафаќа крвките организми на државите во транзиција. Тоа се должи на економските промени, приватизацијата, недоволно етаблираните државно-правни основи на новиот економски и правен систем, слабеењето на одговорноста и непостоењето на ефикасни контролни механизми и систем на заемна контрола. Слично говори и Andvig (2006) кога објаснува дека корупцијата бележи раст во оние држави кои поминуваат низ „брзи промени“, како што се државите во кои има рапиден економски раст, посткомунистичките држави, односно државите кои транзитираат од авторитарна кон демократска власт. Како причина за тоа, тој ги истакнува институционалните промени. Тоа само по себе е разбирливо. Имено, кога постојат сериозни превирања и турбуленции во институциите на системот, шансата извесна индивидуа да посегне по корупција ќе биде повисока. Тоа се должи на фактот што во период на сериозни промени, се намалува шансата, извесно лице да биде одговорно за своето коруптивно поведение (релацијата помеѓу шансата да се биде санкциониран и мотивот да се биде корумпиран,

---

<sup>11</sup> На овие трудови се посочува во еден од модулите на иницијативата Education4Justice на ООН. Види: <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-3/key-issues/corruption-and-democracy.html> (последна посета на 28.10.2020 година).

детално ја објаснуваат Voigt и Gutmann, (2015, стр. 156 – 166;) Иако тие говорат за корупцијата кај судиите, нивните ставови се применливи на секое лице кое може да се злоупотреби функција/позиција).

Уште едно гледиште за релацијата помеѓу корупцијата и демократијата дава Rose-Ackerman (1999, стр. 378). Според неа, демократските избори не се, сами по себе, лек за корупцијата. Имено, таа го појаснува односот преку две поенти. Од една страна, политичката корупција ќе биде помала во државите каде што се одржуваат компетитивни избори (отколку во автократските држави) бидејќи опозицијата има мотив да открива корупција кај носителите на јавните функции. Тука би додале дека опозицијата, всушност, има мотив да открива корупција воопшто, бидејќи дури и да станува збор за коруптивни дела кои не се непосредно врзани со највисоките носители на функции, тие сепак, ќе се посредно одговорни (што секако, негативно ќе се одрази на нивната репутација). Освен тоа, самите носители на политички функции се помалку комотни при вршењето на коруптивни дела бидејќи се свесни дека се под будното око на опозицијата. Од друга страна, во државите каде што се одржуваат компетитивни избори, секогаш постои потреба од финансирање на политичката кампања. Тоа ги зголемува шансите за корупција, имајќи предвид дека често оние коишто донираат за политичарите во текот на кампањата, ќе бараат противуслуга штом тие ќе ја преземат функцијата.

Во секој случај, како што беше истакнато во погорниот текст, во литературата постојат бројни гледишта за односот помеѓу корупцијата и демократијата. Да се изложат сите овие гледишта не е ниту возможно ниту целисходно. Доволно е да се резимира дека земјите во кои постојат стабилни демократски институции се помалку корумпирани. Имено, за демократски, во најширок контекст, ги цениме државите во кои постои транспарентност, одговорност и еднаквост. Сите овие атрибути, негативно влијаат на корупцијата.

Од друга страна, кога станува збор, за односот помеѓу корупцијата и човековите права, речиси и да не постои дилема дека тој е обратнопропорционален. Корупцијата не само што доведува до повреда на поедини човекови права туку и претставува структурна пречка за уживањето на човековите права во целина (E4J, 2020).



Прво, да се осврнеме на начинот на кој корупцијата може да доведе до повреда на индивидуалните човекови права. Секое човеково право резултира со обврска за државата. Таквите обврски може да ги поделиме на три вида (Barkhouse, Hoyland, Limon, 2018):

- Обврска да се почитува човековото право (можеме уште да ја наречеме обврска за воздржување) – под ова се подразбира дека власта (терминот треба да се сфати во најширока можна смисла, опфаќајќи ги органите во сите три гранки на власт) треба да се воздржи од повреда на човековите права;
- Обврска да се заштити човековото право – под ова се подразбира дека државата треба активно да ги одврка сите трети лица/субјекти од повреда на правата на индивидуите;
- Обврска да се дава човеково право – под ова се подразбира дека постојат човекови права кои државата активно ги дава/нуди на граѓаните.

Корупцијата, во оваа насока, може да претставува опасност за сите три обврски на државата, а со тоа и на самите човекови права. За полесно да се разбере оваа констатација, понудени се три примери.

*Рамка бр. 8 – Примери за начинот на кој корупцијата влијае на човековите права*

Пример 1 (Како корупцијата може да влијае на обврската да се почитува човековото право): Секоја индивидуа има право на приватност.<sup>12</sup> Сепак, корумпиран припадник на безбедносните органи може, поаѓајќи од мотив за некаква корист, незаконски да прислушува или да следи лица. Со тоа, во општа смисла на зборот, е повредена обврската на државата да се воздржи од интервенирање во слободната сфера на индивидуата.

<sup>12</sup> На пример, во Уставот на РСМ ова право е загарантирано во членот 25.

Пример 2 (Како корупцијата може да влијае на обврската да се заштити човековото право): во речиси секоја држава граѓаните имаат право на слободно собирање и изразување на јавен протест.<sup>13</sup> Да земеме една хипотетичка ситуација: здружение за промоција на правата на трансродовите лица организирано јавен собир, но за време на настанот организирани групи ги нападнале учесниците. Ако во овој (хипотетички) пример, високите полициски службеници биле подмитени да не го спречат нападот на учесниците во јавниот собир, несомнено ќе стане збор за повреда на човековите права поради корупција.

Пример 3 (Како корупцијата може да влијае на обврската да се дава човеково право): правото на здравствена заштита, во бројни поредоци, подразбира обврска на државата да дава здравствени услуги (преку здравствените установи кои се јавни). Ако медицинскиот персонал одбива да ја даде услугата без да добие противзаконска награда, евидентно, правото на здравствена заштита е повредено, односно државата не успеала да ја исполни сопствената обврска.

Се разбира, примерите се илустративни и служат за подобро разбирање на самата проблематика. Во практиката може да се најдат неопределен број вакви случаи во кои, поради корупција, човековите права се повредени на индивидуално рамниште.

Говорејќи, на макрорамниште, корупцијата, исто така, влијае негативно врз човековите права. Во воведните напомени, односно во самиот почеток, беше истакнато дека според ООН: корупцијата, подмитувањето, кражбите и даночната евазија ги чинат земјите во развој приближно 1,26 трилиони американски долари годишно. Оваа проценка, сама по себе, е доволна за да се разбере на каков начин корупцијата го оневозможува остварувањето на човековите права. Овде особено се истакнуваат економските, социјалните и културните права кои сами по себе имплицираат издвојување на повеќе јавни средства во споредба со

---

<sup>13</sup> На пример, во Уставот на РСМ ова право е загарантирано во членот 21.

граѓанските и политичките права. Но, во случаите кога корупцијата е дисперзирана во сите сфери од јавниот живот, средствата кои се потребни за да се афирмираат и спроведуваат овие човекови права не се достапни. Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права во членот 12, на пример, предвидува дека „Државите, потписнички на овој пакт, го признаваат правото на секое лице на највисоки стандарди за физичко и ментално здравје“. Во случаите кога сиромаштијата преовладува во една држава, а тоа се должи барем делумно на корупцијата, не може да се цени дека граѓаните (и воопшто сите индивидуи во таа држава) ги уживаат највисоките стандарди за физичко и психичко здравје. Или, да го земеме за опсервација членот 11 од спомнатиот пакт, каде што се предвидува дека „Државите, страни на овој пакт, на секое лице му го признаваат правото на животен стандард, доволен за него и за неговото семејство, вработувањето, како и постојаното подобрување на неговите животни услови“. Повторно ја аплицираме истата логика; имено, ако постои сериозна дисторзија во алокацијата на ресурси поради фактот што корупцијата е широко распространета, а поради тоа има и високо ниво на сиромаштија, не може да се говори за почитувањето на оваа обврска, предвидена во членот 11 од Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права.

### 3.2. Корупцијата и економијата

На крајот на претходната точка, осврнувајќи се на човековите права, на еден начин веќе се насре и негативниот импакт кој корупцијата го има во однос на економијата.

Светската банка посветува сериозно внимание на начинот на кој корупцијата влијае на економијата.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Види: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm> (последна посета на 28.10.2020 година).

*Рамка бр. 9 – Извадок од публикација на Светската банка за влијанието на корупцијата врз економијата*

Според Светската банка, корупцијата влијае врз економијата на следниве начини:

- Макроекономската стабилност може да биде нарушена поради губење на приходите на владата (забелешка на авторите: се мисли на јавните приходи) и прекумерното трошење. Ова може да се случи поради корупција во даночните и царинските органи, поради долгови настанати кога контролата на министерствата за финансии и централните банки се заобиколува, поради договори што им се доделуваат на понудувачи со високи цени или без конкурентно наддавање и преку општата ерозија на контролата на трошоците. Прекумерен долг може да настане и поради инвестициските проекти кои, делумно, се должат на мито (забелешка на авторите: овие проекти Светската банка ги нарекува „бел слон“). Макроекономската стабилност може да биде загрозна и од гаранции за долг и други вонбуџетски контингентни обврски договорени за коруптивни трансакции без јавен надзор. Исто така, (макроекономската стабилност) може да биде загрозна од измама во финансиските институции, што ќе доведе до губење на довербата од штедачите, инвеститорите и девизните пазари. Во економиите во транзиција и во многу земји во развој, корупцијата може да ја намали наплатата на приходите со тоа што фирмите (или нивните најпрофитабилни активности) ќе го избегнат плаќањето на јавните давачки, а морално оправдување за таквиот свој потег, ќе најдат во фактот дека постои широко распространето затајување на данок. Трошоците кои произлегуваат од ваквата макроекономска нестабилност ги тангираат сите субјекти во општеството, особено сиромашните.
- Странските директни инвестиции можат сè уште да постојат во државите во кои постои системска корупција, но само во случаите во кои митото е прифатливо (забелешка на авторите: давањето на митото да е прифатливо за инвеститорот) и доколку исходот е предвидлив. И

покрај тоа, корупцијата може да има негативен ефект врз странските инвестиции. Онаму каде што корупцијата е голема и системска, инвестициите можат да бидат концентрирани во индустриите кои резултираат со одлив на средства од државата или во лесни операции за производство или трговија, кои можат да се релоцираат доколку трошоците за корупција станат неподносливи. Алтернативно, странските инвеститори, можат целосно да ја избегнат државата. За повеќето странски фирми, корупцијата е трошок за водење бизнис, а тој трошок мора да се надомести од приходите. Доколку трошоците станат превисоки или непредвидливи, странските фирми ќе ја напуштат државата, ако глобалните размислувања за маркетинг или извори не го чинат нужно присуството токму во таа држава. Високите нивоа на корупција, прават ризик некоја земја да биде маргинализирана во меѓународната економија.

- Малите претприемници (забелешка на авторите: без разлика дали станува збор за трговски друштва или други вршители на дејност) можат да бидат засегнати во многу економии во развој и во транзиција. Доказите од проценките на приватниот сектор сугерираат дека корупцијата ги зголемува трошоците за деловно работење, дека малите фирми носат непропорционално голем удел во овие трошоци и дека митото може да ги спречи трговските друштва да се прошируваат односно да го попречи нивниот раст.
- Животната средина може да биде загрозувана. Многу земји донесоа закони за заштита на животната средина и создадоа специјални агенции за спроведување на овие закони, но често постои дискрепанца помеѓу политиката и нејзината имплементација. Усогласеноста со прописите за животна средина им наметнува трошоци на фирмите што може да се избегнат по пат на подмитување. Постојат огромни закупнини што треба да се заработат од активности како што се влегување во тропски дождовни шуми, каде што дозволите може да се добијат коруптивно или каде што инспекторите може да се поткупат. Еколошките трошоци за корупција може да бидат во форма на: загадување на подземните води

и воздухот, ерозија на почвата или климатски промени и можат да бидат глобални и меѓугенерациски во нивниот опсег.

- Страдаат сиромашните. Додека проценките на сиромаштијата се насочија повеќе на мерењето на сиромаштијата, отколку на нејзиното објаснување, анегдотски и истражувачки докази, ја откриваат цената на ситната корупција кај сиромашните. Кога пристапот до јавни добра и услуги бара мито, сиромашните може да бидат исклучени. Со оглед на нивниот недостиг на политичко влијание, од сиромашните може да се побара дури и да плаќаат повеќе од луѓето со повисоки примања. Покрај тоа, кога корупцијата резултира со недоследно дадени (неквалитетни) јавни услуги, сиромашните немаат ресурси да ги следат опциите за „излез“ како: приватно образование, здравство грижа или производство на електрична енергија.

Така, ефектот кој корупцијата го има во економијата е далекусежен. Притоа, последната поента на Светската банка се однесува и на човековите права, за кои стана збор претходно.

Постојат бројни научни истражувања кои се фокусираат на извесни економски прашања *vis-à-vis* корупцијата. Генерално, секогаш се говори за негативно влијание. На пример, бројни автори се фокусираат на квантифицирање на релацијата корупција – странски директни инвестиции (Belgibayeva & Plekhanov, 2015; Habib & Zurawicki, 2002; Asiedu & Freeman, 2009). Речиси без исклучок се бележи дека корупцијата доведува до намалување на странските директни инвестиции.

### **3.3. Дискреционите овластувања и корупцијата**

Прашање на кое се посветува сè повеќе внимание кога станува збор за корупцијата се дискреционите овластувања на носителите на функции, односно избраните и именуваните лица.

Во тој контекст, најчесто се говори за дискреционите овластувања во управните постапки, односно за таканаречените дискрециони решенија (види: Давитковски & Павловска-Данева, 2019, стр. 278). Имено, јавните органи односно институциите често донесуваат решенија, одлуки, односно други конкретни управни акти (акти со кои решаваат за правата, обврските и правните интереси на физичките и на правните лица во управната постапка).

Поголем дел од овие акти се врзани со закон така што точно се знае во кои случаи ќе се донесе актот, а за кои не, односно под кои услови на странката ќе ѝ се одобри барањето или кога таа за нешто ќе се задолжи. На пример, ако странката поднесе барање за социјална парична помош, точно се знае кои сè услови таа треба да ги исполни за паричната помош да ѝ се додели (на пример, да има приходи под извесен износ, да нема простор за домување, да издржува лица и слично).

Но, дел од конкретните управни акти на институциите се донесуваат дискреционо. Тоа значи дека носителот има право слободно да одлучува дали актот ќе го донесе и каков тој ќе биде. Поинаку кажано, лицето кое раководи со органот, односно институцијата, како овластен носител, слободно одлучува.

Дискрециони акти постојат во различни сфери, но во секој случај, тие се застапени во секоја држава и во секој правен систем. Типични примери на конкретни управни акти кои се донесуваат според слободна оцена на органите на управата се: дозволи за поседување и носење на оружје, решенија за прием во или отпуст од државјанство, решенија за продолжување на визи на странци и слично. Се разбира, во ваквите случаи законите дозволуваат дискреционо одлучување поради фактот што тоа е во согласност со јавниот интерес, односно поради заштита на безбедноста на државата. Но, постојат и области во кои дискрециони овластувања постојат, а тие не можат да се оправдаат со некој повисок интерес како што е јавната безбедност.

Така, на пример, дискрециони овластувања може да се јават во законските одредби со кои се уредува начинот на доделување на парична помош од јавните органи на здруженијата на граѓани, така што функционерот на даден орган ќе може самостојно да одлучи кому ќе ги додели средствата.

Дискрециони овластувања често се јавуваат и кога станува збор за именувањето на функционери. На пример, Законот за јавните претпријатија предвидува дека директорите на јавните претпријатија, основани од единиците на локалната самоуправа, ги именува градоначалникот. Иако во одредбите од законот е предвидено дека се распишува јавен оглас, односно дека градоначалникот ќе формира тричлена комисија за разгледување на примените пријави по соодветниот оглас, не постои одредба според која тој (како доносител на одлуката кое лице ќе го назначи за директор) е обврзан со оцената на тричлената комисија. Оттаму, кога станува збор за назначувањето на директорите на јавните претпријатија, градоначалниците имаат речиси целосна слобода во донесувањето на респективната одлука. Кон тоа се додава и фактот дека Законот за јавните претпријатија предвидува многу општи критериуми за тоа кое лице може да биде директор на јавно претпријатие.

Евидентно е зошто дискреционите овластувања често се набљудуваат како извор за корупција. Имено, при дискреционо одлучување е тешко, всушност и невозможно, да се утврди дали кај доносителот постоел некаков интерес кој е незаконски, а поради кој е донесен актот. Тоа би било остварливо само доколку во кривична постапка се докаже дека актот е непосреден резултат на корупција. Освен тоа, во ваквите случаи никако не може да биде оспорен акт кој е донесен врз основа на овластување за слободна (дискрециона) оценка доколку притоа не се надминати границите на овластувањето или не се повредени процесните правила.

Оттаму, во јавниот дискурс во РСМ, а воедно и на пошироко меѓународно рамниште, сè почесто се говори за намалување на дискреционите овластувања на функционерите со цел намалување на можностите за појава на судир на интереси и, следствено, на корупција.



## 4. АЛАТКИ ЗА МЕРЕЊЕ И СЛЕДЕЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И ПОДАТОЦИ ЗА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

### 4.1. Причини за мерење на корупцијата

Од претходниот текст веќе станува јасно дека корупцијата се поима повеќедимензионално. Иако дефинициите на корупцијата беа поделени на два вида: легалистички (формалистички) и социолошки, тоа е доволно за да стане видливо дека постои отсуство на општоприфатена поимна определба. Оттаму, и индикаторите преку кои се мери/проценува/следи корупцијата (односно коруптивното однесување и слично) се нужно мултидимензионални.

Оцената на корупцијата може да произлезе од нејзиното следење односно мерење во кривично-правна смисла, но и од нејзино следење на ниво на перцепции за корупцијата и ризик-факторите коишто можат да придонесат за нејзината појава, но и да помогнат за нејзиното навремено идентификување, сузбивање и превенција. Треба да се има предвид дека согласно со ISO-стандардите за управување со ризикот,<sup>15</sup> ризикот претставува ефект од неизвесноста врз целите, а во рамките на фактори на ризик од појава на корупција, треба да се подразберат сите однесувања, сторувања или пропуштања, коишто поттикнуваат, мотивираат или толерираат коруптивно однесување, во најширока смисла на зборот.

Ретко има единствена причина која доведува до појава на корупција. Најчесто постојат голем број меѓусебно поврзани фактори што придонесуваат за нејзина појава: сиромаштијата или нискиот социјален и економски статус на јавните службеници што ги прави подложни на барање/примање мито; присуството на специфични коруптивни влијанија; инволвираност во облиците на организиран криминал; прешироките дискрециони овластувања и сл.

Поради својата природа, невозможно е обемот на корупција да се мери со целосна точност, па затоа, постојат прифатени методологии за нејзино мерење, односно за нејзино перцепирање, со цел да се добие претстава за нејзината распространетост, појавни облици и етиологија. Постојат голем број проценки,

<sup>15</sup> Види: <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html> (последна посета на 21.7.2020).

истражувања и индекси кои ја мерат корупцијата поаѓајќи од различни параметри, индикатори и методи за идентификување на појавата и презентирање на резултатите.

Мерењето на корупцијата е неопходно за да се постигне напредок што ќе води кон поголем интегритет, транспарентност и одговорност како аспекти на доброто управување.

Дополнителни тешкотии произлегуваат поради отсуството на унифицирана дефиниција за тоа што се подразбира под корупција. Сепак, иако не постои консензус за идеална дефиниција за корупцијата, користењето на формулацијата на Т-1, како организација со наголемо искуство во мерењето на различни облици на корупцијата е дека корупцијата претставува „злоупотреба на доверената моќ за приватна добивка“. Оваа формулација обезбедува доволно широка рамка за целите на мерење и оцена кои дејства и однесувања ќе бидат опфатени и мерени, а тие се простираат од неетичност до кривична одговорност. Всушност, во најширока смисла, корупцијата опфаќа голем број неетички однесувања и практики, и тоа од непотизам, фаворизирање и судир на интереси до примање/давање поткуп, тргување со влијание, злоупотреби на должности, па сè до корупција што произлегува од финансиска помош или поддршка на политичка организација/партија. Еден од најтешките предизвици при развивањето на антикорупциските мерки е да се направи разлика помеѓу легитимното финансирање на политичките организации и плаќањата направени во обид за создавање маргина за влијание врз моменталните или идните активности на една партија или на нејзините членови.

Корупцијата како негативна општествена појава може да се препознае и мери и преку ризиците за нејзино појавување, индексите на перцепција за степенот на корумпираност на државните институции и сл. Следењето и мерењето на корупцијата во оваа поширока смисла, овозможува да се согледаат размерите на проблемот, нејзината распространетост, нејзината навлезеност во различни облици на општественото живеење и размерите на нејзиното присуство поради што се видливи „дефекти“ во начинот на (не)функционирање на определени институции, губењето доверба во институциите што го чинат системот, па сè до прифаќањето на определени однесувања како вообичаени, а кои содржат коруптивни елементи, со што се отежнува идентификувањето на

корупцијата во различни држави во услови на постоење различни култури, навики и обичаи.

Проценката на природата и степенот на корупција се користат за да се обезбедат квантитативни мерења на степенот на корупција во една земја или во специфични сектори, со цел да се добијат проценки за видовите корупција кои се застапени и проширени, како и информации каде се појавува таа и што може да предизвика или да придонесе за нејзино појавување.

Иако не е предмет на подетална елаборација, вреди да се спомне дека постои и институционална проценка на корупцијата. Имено, проценката на институционалните способности и одговорите на корупцијата се остваруваат со цел да се утврди потенцијалот на секоја институција да учествува и да даде свој придонес во градењето на антикорупциска стратегија. Со други зборови, институционалното оценување е важно за развојот на стратегиите и поставувањето на приоритетите во текот на стратешкиот процес.

Поради наведеното, потребно е при процената на корупцијата да се вклучат ставовите на: претставниците на граѓанското општество, медиумите, академската заедница, професионалните тела и другите релевантни интересни групи. Корисно е нивните ставови да се вкрстат и меѓусебно и *vis-à-vis* владините ставови и политики, поврзани со антикорупциските програми и приоритети.

Корупцијата во кривично-правна смисла може да се следи и да се мери преку феноменолошките облици на таканаречените коруптивни кривични дела. Потребно е да се нагласи дека Кривичниот законик на РСМ не познава посебна систематизираност на коруптивните кривични дела. Ако говориме за тоа кои дела потпаѓаат под поимот корупција, овде првенствено ќе влезат оние кои се наоѓаат во главата за кривични дела против службената должност (како, на пример, примање односно давање поткуп, примање односно давање награда за противзаконско влијание). Во поширока смисла тука можеме, како што е видно од понатамошниот текст да вброиме и кривични дела против: имотот, јавните финансии, платниот промет и стопанството, но, во крајна инстанца, и кривични дела против изборите и гласањето.

Следењето овозможува податоци за нивната застапеност во вкупниот обем на криминалитетот, трендовите на движење во текот на повеќе години,

индивидуалните карактеристики на сторителите на кривичните дела, фактот за тоа дали тие се вршат индивидуално или од страна на повеќе лица, дали имаат облик на организиран криминалитет, последиците од нив и сл.

Со оглед на тоа што корумпираните активности се нелегални криминални активности, корумпираните актери настојуваат преземените активности да останат непознати и за јавноста и за истражувачите. Поради оваа причина, тешко може да се процени проширеноста на корупцијата и мора да се нагласи дека меѓународните споредби за бројот на судења во кои луѓето се обвинети за коруптивни кривични дела имаат само ограничена вредност и треба во таа смисла да се поимаат и толкуваат. Мерењето на корупцијата е значително отежнато поради високата темна бројка, којашто произлегува од спомнатото настојување на обете страни инволвирани во коруптивното однесување тоа да остане неоткриено, несанкционирано. Корупцијата во кривично-правна смисла е двонасочна, бидејќи предмет на инкриминираност е и пасивната и активната корупција, односно и понудувачот и примателот подлежат на одговорност, па се обединети во настојувањето да не се открие дејството коешто е инкриминирано. Оттука, значително е отежнато откривањето на вистинските размери на корупцијата. Од наведеното, сам по себе се наметнува заклучокот дека темната бројка на дејства што ги исполнуваат битијата на коруптивните кривични дела е превисока.

Во овој контекст постојат два начини за мерење на корупцијата:

- статистички – низ кривичноправна призма на сторени коруптивни кривични дела, податоци за корупцијата во извештаи на домашни органи и институции, граѓанските организации што ја следат појавата и сл., и
- аналитички – информации за корупцијата добиени врз основа на перцепции, мислења, ставови на испитаници коишто може да бидат претставници на експертската јавност, граѓаните, претставници од стопанството, бизнис-заедницата, граѓанскиот сектор и сл.

Вкрстувањето на податоците добиени од овие два начини, со дополнителна анализа може да доведе до некоја поблиска слика за постоењето и размерите на корупцијата во едно општество.

#### 4.2. Методолошки пристап при прибавување на податоците

Советот на Европа укажува дека корупцијата може да се мери, односно може да се добијат сознанија за неа и преку следниве методолошки пристапи:

- Анкета – метод применет во некои држави членки на Советот на Европа при што мора да се води сметка за определени методолошки чекори коишто ќе овозможат добивање релевантни резултати и изведување аргументирани заклучоци. Имено, неопходно е да се дефинира целта на анкетата за тоа што ќе биде нејзин предмет: толерантност на корупцијата; подготвеност да се учествува во реформи со цел отстранување на коруптивните однесувања, подготвеност за пријавување на коруптивните кривични дела или сл. Особено е важно методолошки да се утврди репрезентативноста на примерокот што ќе биде вклучен во анкетата со цел кредибилност на добиените резултати, освен ако не биде вклучено целото население. Споредбата на податоците земени од различни анкетирани примероци, може да биде релевантна само доколку примероците биле правилно одбрани и идентификувани.
- Интервјуирање – метод којшто бара подготовка во однос на текот на интервјето: дали и во која мера тоа ќе биде структурирано интервју, дали ќе има претходно понудени одговори или можност за давање сопствени коментари, па потоа поставување прашања како надоврзување на претходнокажаното од испитаникот. Интервјето, вообичаено, е насочено кон таргетирани поединци – претставници од државни институции, граѓански организации, експертска јавност и сл. Со интервјуата може да се соберат објективни податоци (природата или зачестеноста на облиците на корупцијата што му се познати на испитаникот) или субјективни податоци (лични погледи, перцепции или мислења на испитаникот).

- Дискусии во фокус-групи – добивање информации преку целни групи составени од избрани претставници каде што се навлегува во: материјална расправа, дебатирање, размена на аргументи, искуства и знаења. За разлика од претходните методи, овде на едно прашање одговара групата, се развива дискусија и се доаѓа до определени заклучоци, насоки, сознанија и сл. Оваа техника на добивање информации, обично дава квалитативни, а не квантитативни проценки. Фокус-групата од лица со познавање од областа на корупцијата, ќе помогне во добивањето подетални информации за погледите на корупцијата, причините за нејзината појава и ќе доведе до аргументирани идеи за тоа како треба да се дефинираат и обмислат мерките за спречување на корупцијата. Имајќи ги предвид ефектите што се очекуваат од методот на фокус-групите, треба да се има предвид фактот дека фокус-групите може да се користат за генерирање на прелиминарни проценки коишто ќе служат како основа за истражувањето коешто би следувало подоцна. Исто така, мора да се нагласи и дека покрај евидентните предности на квалитативните процени што ќе произлезат од фокус-групата, овој метод не треба да биде единствениот што би се користел за процени поврзани за корупцијата, туку треба да биде еден вид подготовка за следните методолошки чекори (структурирани интервјуа, истражувања и сл.).
- Анализа на случај (case study) – Студиите на случај помагаат во изведувањето индуктивни заклучоци од, посебно, единечно кон општо, односно од повеќе познато, кон помалку познато или непознато. Анализата на конкретен случај на корупција, помага во проценката на процесот на корупција и односите што постојат меѓу учесниците, како и помеѓу причинителните или придонесувачки фактори.
- Мониторирање на случаи – метод којшто може да помогне во судските случаи на коруптивни кривични дела со следење на активностите што ги презема органот што ја води постапката, докажете преку коишто се утврдуваат правно-релевантните факти, видот и содржината на писмените докази, посебните истражни техники што биле користени, заштитените сведоци, правата на одбраната во случаите на корупција,

постапување во случај на коруптивни кривични дела од државни функционери, во смисла на остварување на правата на одбраната, односот на судот кон оштетените, активноста на органот задолжен за грижа за имотот на државата (државното правобранителство) и слично.

#### 4.3. Кривична статистика на корупцијата во Република Северна Македонија

Кога говориме за кривичната статистика поврзана со корупцијата, првенствено се насочуваме на кривичните дела против службената должност, а не и на другите дела кои можат, во поекстензивна смисла на зборот, да се подведат под поимот корупција. Причината за тоа е фактот дека кривичните дела против службената должност се оние кои најчесто се сфаќаат како корупција, па се и порелевантни од аспект на кривичната статистика.

Ако се земат предвид податоците достапни во годишните извештаи на Државниот завод за статистика во однос на учеството на кривичните дела против службената должност во вкупниот криминалитет во државата, веднаш се забележува ниското учество на овој вид кривични дела во вкупниот криминалитет или во просек близу 3 % во периодот од 2008 до 2017 година. Овде се појавува прашањето дали ваквите дела навистина се намалуваат или станува збор за зголемување на темната бројка на сторени кривични дела од овој вид (кои сè потешко се откриваат и гонат).

Табела бр. 4 – Статистички информации за кривични дела против службената должност во РСМ

ГОДИНА	ВКУПНО КРИВИЧНИ ДЕЛА	КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ СЛУЖБЕНАТА ДОЛЖНОСТ	
		број	%
2008	26409	1112	4,21

<b>2009</b>	<b>30404</b>	<b>1061</b>	<b>3,49</b>
<b>2010</b>	<b>30004</b>	<b>1067</b>	<b>3,56</b>
<b>2011</b>	<b>31284</b>	<b>825</b>	<b>2,64</b>
<b>2012</b>	<b>31860</b>	<b>843</b>	<b>2,65</b>
<b>2013</b>	<b>34436</b>	<b>927</b>	<b>2,69</b>
<b>2014</b>	<b>37164</b>	<b>566</b>	<b>1,52</b>
<b>2015</b>	<b>26069</b>	<b>664</b>	<b>2,55</b>
<b>2016</b>	<b>20502</b>	<b>613</b>	<b>2,99</b>
<b>2017</b>	<b>20582</b>	<b>593</b>	<b>2,88</b>
<b>Вкупно:</b>	<b>288714</b>	<b>8271</b>	<b>2,86</b>

Ако се анализираат податоците во однос на кривичните дела против службената должност во период од најмалку пет години, може да се дојде до следниве заклучоци:

- Најзастапено е кривичното дело Злоупотреба на службената положба и овластување, а веднаш по него (иако со значително помало учество) следи кривичното дело Несовесно работење во службата;
- Повеќе од 2/3 од поднесените пријави во однос на овие кривични дела се отфрлаат;
- Учесството на жени како сторители на кривичните дела против службената должност се движи меѓу 15 % и 33 %, при што најголемо е процентуалното учество кај кривичното дело „давање поткуп“;
- Околу 20 % од осудените полнолетни сторители за кривични дела против службената должност се од женски пол.



#### **4.4. Меѓународни организации коишто вршат мерења на корупцијата**

Кога предмет на анализа е корупцијата, треба да се спомне дека на меѓународно ниво има два вида активности:

- механизми за набљудување на антикорупциските програми и
- организации што вршат мерење на корупцијата.

##### **4.4.1. Механизми за мониторинг**

Во рамките на првиот вид активности, коишто не се предмет на подетална елаборација, може да се поместат три вида механизми за набљудување на антикорупциските програми:

- механизми засновани врз меѓународни инструменти;
- механизми засновани врз национални инструменти;
- механизми со поопшта природа.

Предноста на механизмите коишто се засновани врз меѓународни или национални инструменти е во јасно определената правна рамка за нивното постоење: мониторингот се фокусира врз имплементација на инструментот и влијание на различните одредби содржани во инструментите (на пример, мониторинг-механизмите поврзани со Конвенцијата за борба против поткуп на службени лица во меѓународни деловни трансакции на Организацијата за соработка и развој (ОЕЦД), програмата ГРЕКО на Советот на Европа и различните облици за набљудување во рамките на Европската Унија).

*Рамка бр. 10 – Објаснување за начинот на кој ГРЕКО врши оценување на државите*

Во досегашниот период на функционирање, ГРЕКО има извршено пет круга на оценка (евалуација) на државите кои се членки на Советот на Европа. По секој круг на оценка (евалуација), ГРЕКО издава извештај за државата во кој се содржани препораки за подобрување на антикорупциското законодавство, капацитетите на институциите за борба против корупцијата и слично. Имплементирањето на препораките содржани во извештаите од оценката (евалуацијата) се следи согласно со правилата на ГРЕКО, поточно се издаваат ситуациски извештаи (извештаи за усогласеност). Значи, кога се зборува за извештаите на ГРЕКО, тие, генерално, се делат на два вида:

- извештај од спроведениот круг на оценка (евалуација) во кој се даваат препораки и
- извештај за усогласеност во кој се нотира во колкава мера препораките дадени во извештајот од спроведениот круг на оценка (евалуација) се спроведени.

На пример, во четвртиот круг на оценка (евалуација), ГРЕКО се осврна на превенцијата на корупцијата помеѓу членовите на парламентите (законодавните тела), судиите и обвинителите. Кога станува збор за нашата држава, извештајот од четвртиот круг на оценка (евалуација) беше издаден на 6 декември 2013 година, и во него беа содржани вкупно 19 препораки. ГРЕКО го оцени постапувањето на државата во повеќе наврати, односно издаде извештаи за усогласеност во јули 2016 година, јуни 2018 година и септември 2020 година. Додека ГРЕКО во 2016 и 2018 година ја оцени Република Северна Македонија како „глобално незадоволителна“ држава, односно држава која не ги исполнува препораките дадени во четвртиот круг на оценка (евалуација), во времениот извештај за усогласеност од 2020 година беше нотирани напредок (државата излезе од кругот на „глобално незадоволителни“ држави имајќи

предвид дека само 3 од вкупно 19 препораки целосно не се имплементирани заклучно со септември 2020 година). Во моментот на пишувањето на овие страници, актуелни се препораките кои ГРЕКО ги даде во петтиот круг на оценка (евалуација), а кои се однесуваат на превенција од корупцијата кај носителите на високи извршни функции и агенциите за спроведување на законот (со други зборови, МВР, односно полицијата).

**Канцеларијата на ООН за дроги и криминалитет (UN Office on Drugs and Crime – UNODC) има развиено механизам за следење на имплементацијата на Конвенцијата на ООН против корупцијата, како единствен универзален правно обврзувачки антикорупциски инструмент.**

Примената на Конвенцијата во домашното право од страна на државите потписнички, се оценува преку единствен процес на самопроцена преку иновативниот Механизам за оцена на спроведување (Implementation Review Mechanism - IRM). Ова претставува иновативен пристап за прибирање информации за спроведувањето на Конвенцијата преку развиена компјутерска апликација заснована на корисници кои вршат самопроцена.

Проценките на државите што ја вршат ООН, имаат за цел да создадат јасна и кохерентна слика за моменталната состојба на дадената земја во однос на:

- нивоата, локациите, видовите и цената на корупцијата;
- причините за корупција;
- правните лекови за корупција.

Основната цел на проценката е да се користат и дистрибуираат собраните податоци заради: подигање на свеста кај клучните засегнати страни и јавноста; овозможување на граѓанското општество да ја надгледува државата; обезбедување основа за акциски планови засновани врз докази; воспоставување мерливи индикатори за перформанси, како и мониторинг на спроведувањето на планот за борба против корупцијата.

#### 4.4.2. Меѓународни организации што вршат мерење

Во рамките на вториот вид активности, за разлика од механизмите за мониторинг, предмет на подетална елаборација, во овој дел, ќе бидат активностите на меѓународните организации коишто вршат различни облици на мерење на индикатори поврзани со корупцијата, при што ќе се наведуваат и достапните податоци за нашата држава за определен период, со цел концептуализација на добиените податоци.

**T-I** ја издвојуваме како прва организација која врши мерење на корупцијата на светско рамниште. Имено, во претходниот текст, спомнавме дека TI е една од водечките меѓународни (непрофитни и невладини) организации која се занимава со спречувањето на корупцијата. Меѓу другото, TI е посветена на мерењето на перцепцијата за постоење на корупција во државите во светот, што помага да се следат определени трендови.

TI врши неколку, исклучително значајни мерења:

- *Индекс за перцепција на корупцијата во јавниот сектор* (Corruption Perception Index – CPI) што е најпрепознатлива активност на TI, започната уште во 1995 година. Во периодот до 2011 година, се применуваше една методологија за мерење на перцепциите врз основа на процената на експертите и анкетите на јавното мислење, а скалата беше од 1 (највисока перцепција за корупција) до 10 (најмала перцепција за корупција) во анализираната држава. Од 2011 година, се врши мерење на индексот според нова методологија, каде што скалата е од 0 (највисока перцепција за корупција) до 100 (најмала перцепција за корупција) во анализираната држава. Воедно, за поголема прегледност на табелите и на мапата на светот, државите се обележани со боја – од темноцрвена (највисока перцепција за корупција) до светложолта 100 (најмала перцепција за корупција) во анализираната држава. Во извештаите за Индексот на перцепција за корупцијата, TI ги рангира државите и овозможува следење на трендот на перцепциите коишто е потребно да се концептуализираат во зависност од општествено-

политичките и економските односи и промени во државата што е предмет на анализа со цел да се изведат релевантни заклучоци во однос на согледаните трендови во мерењето на перцепцијата.

Подолу, на табелата, се прикажани податоците за РСМ за периодот 2012 – 2019, откако започна да се применува новата методологија:

*Табела бр. 5 – Рангирање на РСМ според Индексот за перцепција на корупција (2012 – 2019)*

ГОДИНА	ИНДЕКС НА ПЕРЦЕПЦИЈА (0 ДО 100)	РАНГ НА РСМ НА ЛИСТАТА	ВКУПЕН БРОЈ НА ДРЖАВИ
2012	43	69	198
2013	44	67	198
2014	45	64	198
2015	42	66	168
2016	37	90	176
2017	35	107	180
2018	37	93	180
2019	35	106	180

- *Глобален барометар за корупција* – со него се мери перцепцијата и искуството на ситното подмитување и корупцијата на високо ниво (Global Corruption Barometer – GCB) и се земаат предвид ставовите на обичниот човек, граѓанин, не експерт од некоја област.

Од почетокот на овој облик на мерење во 2003 година, Глобалниот барометар за корупција ги истражува искуствата на обичните луѓе кои се соочуваат со корупцијата ширум светот, при што десетици илјади луѓе

низ целиот свет се прашани за нивните ставови и искуства. Поради овој пристап, Глобалниот барометар за корупција, претставува единствено вакво истражување на јавното мислење за корупцијата во светот. Предмет на мерење се нивните искуства со корупцијата со институциите во јавниот сектор.

Се забележува тренд на намалување на процентот на граѓани коишто дале поткуп. Имено, во 2013 година, според добиените податоци 17 % од граѓаните во РСМ дале поткуп, а овој процент во 2017 година изнесувал 12 %.

- *Индекс на даватели на мито* – со него се мери перцепцијата за веројатноста странските претпријатија да плаќаат мито (Bribe Payers Index – BPI). Притоа, се рангираат околу 30 од најбогатите и економски доминантни земји во светот, според веројатноста нивните фирми да плаќаат мито во странство.

**Светска банка** беше повеќепати цитирана како меѓународна организација која, меѓу другото, се занимава и со проблемот на корупцијата, па така, таа се спомнува и во поглед на мерењето на корупцијата. Светската банка не може да влијае врз политичките прашања на државите што се нејзини членки, но не се исклучени ни случаите кога одвоила средства за помош на државите што се соочуваат со висок степен на корупција (на пример, Романија). Светска банка нагласува дека борбата против корупцијата е особено важна и нема толеранција за корупција во програмите што таа ги поддржува, а има поддржано многу програми, со цел изработка на студии и модел на нормативни и институционални решенија за борба против корупцијата.

Светската банка мери два вида корупција:

- *Индекс на перцепцијата во однос на контролата на корупцијата (Control of Corruption Index – CC, [info.worldbank.org](http://info.worldbank.org))* – опфаќа мерење во над 200 држави во светот, врз основа на голем број разни варијабли. Овој индекс на контрола на корупцијата е еден од шесте сложени индекси којшто спаѓа во рамките на Светските индикатори за управување (*World Governance*

*Indicators - WGI*). Мерењето се врши во интервал од  $-2,5$  до  $+2,5$ , при што колку е повисок индексот, толку е помала корупцијата.

Податоците во однос на РСМ покажуваат дека во долг временски период (1996 – 2018 година) во државата индексот не бележи позитивна вредност, при што најнизок бил индексот во 2002 година, а од 2015 година се бележи идентичност на индексот со вредност  $-0,3$ , со благо покачување на корупцијата со индекс  $-0,4$  во 2018 година.

Табела бр. 6 – Рангирање на РСМ според Индексот за контрола на корупцијата (1996 – 2018)

ГОДИНА	ИНДЕКС НА КОНТРОЛА НА КОРУПЦИЈАТА
1996	$-0,6$
1998	$-0,5$
2000	$-0,6$
2002	$-0,8$
2005	$-0,5$
2008	$-0,2$
2011	$-0,1$
2015	$-0,3$
2016	$-0,3$
2017	$-0,3$
2018	$-0,4$

- Перцепциите и искуствата на претпријатијата со корупцијата ([www.enterprisesurveys.org](http://www.enterprisesurveys.org))

Во текстот кој претходеше, исто така, веќе ги напоменавме оценките на **Freedom House**. Оваа организација ги мери перцепциите на избрани експерти во однос на корупцијата и за тоа објавува посебен извештај за Државите во транзиција (Nations in transitions). Овој извештај претставува единствена сеопфатна, компаративна и мултидимензионална студија за реформите во поранешните комунистички држави во Европа и во Евроазија. Со извештаите, во однос на државите во транзиција, се следат реформите во 29 држави и административни области и се добиваат продлабочени податоци.

Резултатите за демократија се користат за доделување на категории на Држави во транзиција (NIT) според следниве класификации на режимот:<sup>16</sup>

- 1 – 2 Консолидиран авторитарен режим;
- 2,01 – 3 Полуконсолидиран авторитарен режим;
- 3,01 – 4 Преоден/хибриден режим
- 4,01 – 5 Полуконсолидирана демократија;
- 5,01 – 7 Консолидирана демократија.

Според мерењата, Република Северна Македонија спаѓа во држави со Преоден/хибриден режим со резултат 3,68 до 3,75 и 46 % демократија во државата.

Земјите се оценуваат на скала од 1 (најниско) до 7 (највисоко) ниво на демократски напредок. Просекот на овие оценки е Резултат од демократијата на секоја земја. Процентот на демократија (Д %) е превод на оценката за демократија во скала од 0 до 100. Резултатот на мерените категории во 2020 година, во однос на РСМ, се претставени на табелата подолу.

---

<sup>16</sup> Види: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf) (последна посета на 21.7.2020 година).



Табела бр. 7 – Оценки за РСМ според Freedom House

МЕРЕНА КАТЕГОРИЈА	ДОБИЕН РЕЗУЛТАТ
Национално демократско управување	3,25
Изборен процес	4,25 
Граѓанско општество	4,75
Независни медиуми	3,50 
Локално демократско управување	4
Судска рамка и независност	3,25
Корупција	3,25
Резултат за демократија	3,75
Демократија во проценти	35%

Процентот на демократијата во нашата држава во изминатите десет години бележел видливи зголемувања и опаѓања што укажува на турбулентна декада во однос на индикаторите преку кои се добива процентот на демократијата.

Заради поголема прегледност, процентите што биле измерени во периодот 2010 – 2020 година се претставени на следниов графикон:

Фотографија бр. 4 – Оценки за РСМ според Freedom House



Freedom House го цени и пристапот на луѓето до политички права и граѓански слободи во 210 земји и територии преку својот годишен извештај „Слобода во светот“. Индивидуалните слободи – почнувајќи од правото на глас до слободата на изразување и еднаквоста пред законот – можат да бидат засегнати од државни или недржавни актери. Според Извештајот во 2020 година, државата РСМ е на 63 место помеѓу државите оценети како „делумно слободни“, при што граѓаните остваруваат 60 % од политичките права (24 поени од максимум 40), односно 65 % од граѓанските слободи (39 поени од максимум 60).

**Европска банка за обнова и развој** е уште една меѓународна организација што, на свој начин, врши мерење на корупцијата. Така, Европската банка за обнова и развој објавува преглед насловен како „Живот во транзиција“ во рамките на којшто се анализираат перцепциите и искуствата поврзани со коруптивното однесување. Притоа, се споредуваат податоците за тоа како луѓето, од една страна, ја перцепираат корупцијата, а од друга страна, какви се нивните вистински искуства од животот. Ваквото споредување овозможува да се „избалансира“ перцепцијата за корупција со нејзиното вистинско постоење, па и да се дојде до заклучок дека не е секогаш таа застапена во оној степен во којшто се смета дека ја има.

Мерење на корупцијата врши и **Европската Унија**. ЕУ ја оценува корупцијата како појава којашто го намалува нивото на инвестиции, ги попречува правичните закономерности на внатрешниот пазар и ги намалува јавните финансии. Воедно, корупцијата дестабилизира, блокира системи, предизвикува далекусежни штетни последици во економијата, го загрозува владеењето на правото и граѓанските права и слободи.

Корупцијата се манифестира како давање/барање мито, тргување со влијание, злоупотреба на должностите, но исто така, може да се затскрива зад непотизмот, судирот на интереси или како меѓупростор помеѓу јавниот и приватниот сектор при што создава деловна неизвесност, ги забавува процесите и наметнува дополнителни трошоци.

Од 1973 година, Европската комисија врши редовни истражувања на јавното мислење во сите земји-членки на ЕУ. Во 2007 година, Европскиот парламент започна своја специфична серија на истражувања познати како **Евробарометар** (*Eurobarometer surveys*). Овие истражувања опфаќаат широк спектар на прашања, фокусирајќи се на перцепциите и очекувањата на граѓаните кон акција на ЕУ и главните предизвици со кои се соочува Унијата. Истражувањата детално ги мерат ставовите на граѓаните кон ЕУ и Европскиот парламент, истовремено внимавајќи на ставовите на јавноста за европските избори.

Со оглед на долготрајноста на спроведените мерења, анализата на резултатите овозможува детален увид во трендовите и еволуцијата на јавното мислење за европските прашања, како на национално, така и на социо-демографско ниво.

## **5. ЗНАЧЕЊЕТО НА ПРИСТАПОТ ДО ИНФОРМАЦИИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТА ВО НАСОКА НА БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА**

Кога се говори за корупцијата како појава, нужно е да се постави прашањето – како пристапот до информации, односно транспарентноста, влијаат на нејзината распространетост. Првиот инстинкт е да се даде логичниот одговор дека зголемувањето на транспарентноста (или отвореноста на институциите како поширок концепт) влијае на намалување на корупцијата.

Најнапред е значајно да се определи поимот на транспарентност. Ако земеме предвид повеќе научни истражувања (пример, Beliver & Kaufmann, 2015), но и стратешко-плански документи на меѓународно и национално рамниште

(меѓу кои спаѓа и Стратегијата за транспарентност на Владата на РСМ донесена во 2019 година)<sup>17</sup> произлегува дека транспарентноста подразбира: право на граѓаните да бараат и добиваат информации за работењето на нивната влада и администрација (во најширока смисла на зборот) и обврска на институциите/јавните органи да доставуваат податоци до граѓаните. Со други зборови, транспарентноста подразбира право на пристап до информации од јавен карактер на граѓаните. Сепак, ваквото кусо дефинирање на транспарентноста не е доволно или, поинаку кажано, не може да се цени дека една држава е транспарентна само ако постои уставно и законски загарантирано право на пристап до информации од јавен карактер (информации поврзани со работата на јавните органи). Напротив, транспарентноста, во вистинска смисла на зборот, постои во случаите кога се исполнети (во најмала рака) и условите поместени во рамката во продолжение.

*Рамка бр. 11 – Дополнителни појаснувања за предусловите за постоење на транспарентност*

1. Пристапот до информации не смее да се поистовети со пристапот до документи. Имено, граѓаните може да имаат мноштво документи на располагање, но повторно да не можат да дојдат до посакуваната информација (подобро е да имаат тешкотии доколку не добијат активна помош при трагањето по информацијата).
2. Пристапот до информации не смее да подразбира трошоци за граѓанинот.
3. Информациите треба да се доставуваат на таков начин што тие лесно ќе можат да се користат од страна на граѓаните. Во денешни услови, тоа би подразбирало, најчесто, доставување на податоците по електронски пат и тоа во формат што е лесно употреблив.
4. Граѓаните да добиваат активна помош кога бараат пристап до информации.
5. Кај јавните органи се забележува проактивно објавување на податоците кои се однесуваат на резултатите од нивната работа, трошењето на

<sup>17</sup> Види: [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija\\_z\\_a\\_transparentnost\\_mk.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_z_a_transparentnost_mk.pdf) (последна посета на 28.10.2020 година).

буџетските, односно јавните средства воопшто, нацрт-прописите и другите релевантни документи кои се подготвуваат (со цел да се поттикне учество на граѓаните во градењето на политиките).

6. Објавувањето на податоците да биде неселективно, односно да се постави реска граница помеѓу транспарентноста и односите со јавноста.

Значи, поимот на транспарентност во себе го содржи пристапот до информации од јавен карактер (Lindstedt & Naurin, 2010, стр. 304). Во тој контекст, во литературата, сè почесто се врши раслојување на транспарентноста на два подвида: активна и пасивна.

Додека пасивната транспарентност подразбира едноставен пристап до информации од јавен карактер на барање на граѓанинот, активната транспарентност (која по својата суштина е доброволна) постои кога е исполнет условот од петтата точка во рамката, односно во случаите кога јавните органи по сопствена иницијатива, проактивно, објавуваат податоци. Со други зборови, јавните органи не доставуваат податоци до граѓаните само во случаите кога до нив е пристигнато конкретно барање за тоа. Поимот на активна транспарентност е во извесна мера испреплетен со уште еден поим – отвореноста (како поим, отвореноста добива најголемо внимание кога настанува иницијативата наречена „Отворено владино партнерство“)<sup>18</sup>. Но, екстензивните дискусии по повод разликите во овие поими немаат, барем за оваа ситуација, значајна додадена вредност. Поради тоа, ќе се задржиме на транспарентноста, онака како што беше опишана до сега.

Транспарентноста ќе влијае обратнопропорционално на корупцијата само доколку биде разбрана и спроведена како што беше досега опишана – ако постои активна транспарентност. Алтернативно поставено, корупцијата нема значајно да се намали (или барем не може да се очекува дека значајно ќе се намали) ако транспарентноста се гледа само во пасивна смисла, како доставување на податоци до граѓаните во случаите кога тие ќе поднесат барање до јавниот орган кој располага со нив. Постојат повеќе причини за тоа. Прво, логично се поставува прашањето колкав дел од граѓаните се свесни за своето

<sup>18</sup> Види: <https://www.opengovpartnership.org/> (последна посета на 28.10.2020 година).

право на пристап до информации. Второ, емпириските истражувања во голем број држави покажуваат дека граѓаните ретко посегнуваат кон поднесување на барања за пристап до информации од јавен карактер. Подносителите на ваквите барања најчесто се медиумите и/или здруженијата на граѓани, кои го сочинуваат невладиниот сектор и кои имаат специфични интереси. Трето, дури и кога ќе поднесат барање за пристап до информации од јавен карактер, јавните органи имаат законски одредени рокови за доставување на информациите (во нашата држава, на пример, рокот е 20 дена). Ако тие не ги достават информациите, граѓанинот мора да употреби право на правен лек до второстепен орган, што дополнително имплицира протек на време. Со други зборови, временскиот фактор е клучен, а тој во случај на строго пасивна транспарентност остава повеќе простор за корупција.

Интересно е да се спомне дека авторите Lindstedt & Naurin (2010, стр. 306) ја разграничуваат транспарентноста на поинаков начин, односно не на активна и пасивна транспарентност туку на транспарентност контролирана од агентот (во случајот, вработениот во јавниот орган кој треба да ги достави информациите) и на транспарентност која не е во контрола на агентот. Кога говорат за транспарентност, која не е во контрола на агентот, тие практично се осврнуваат на укажувачите. Според нив, укажувачите кои даваат податоци за нелегалното работење имаат сериозно влијание и придонес во намалувањето на корупцијата.

#### 1. ПОИМ И ПРЕДМЕТ НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО

Како и секоја друга гранка на правото, антикорупциското право претставува збир од правни правила (норми) со кои се уредуваат извесни аспекти од општествениот живот. Дилемите околу поимот на антикорупциското право ќе бидат мошне слични со дилемите околу поимот на кривичното право или прекршочното право. Така, говорејќи за поимот на кривичното право Камбовски (2011, стр. 3 и 4) определува дека тоа е „[...] систем од законски норми со кои определени човекови поведенија се прогласуваат за казни дела. За таквите дела се пропишуваат казни и други присилни санкции од државата и се определуваат условите за примената на казните и на другите казнено-правни санкции“. Но, како што утврдува Камбовски, ваквата дефиниција на казненото право е формалистичка и пропушта да ни даде одговор – зошто спомнатите поведенија се определуваат како казни дела. Како резултат на овој недостаток на првата дефиниција, дадена е втора (материјална) според која „казненото право е систем од законски норми за казнените дела и казните, односно другите санкции, поставени заради заштитата на определени важни индивидуални и општествени вредности и добра“. Сличен е и случајот со поимањето на прекршочното право. Во формалистичка смисла прекршочното право би било збир од правни правила со кои се уредуваат прекршоците, условите за прекршочна одговорност, прекршочните санкции, поедините прекршочни дела, прекршочната постапка и извршувањето на прекршоците (Коровиќ, 2015, стр. 5; Veić & Gluščić, 2009, стр. 3), додека во материјална смисла, прекршочното право е збир од правни норми со кои се заштитуваат општествениот поредок, општествените вредности и општествената дисциплина (Aviani, 2013, стр. 12).

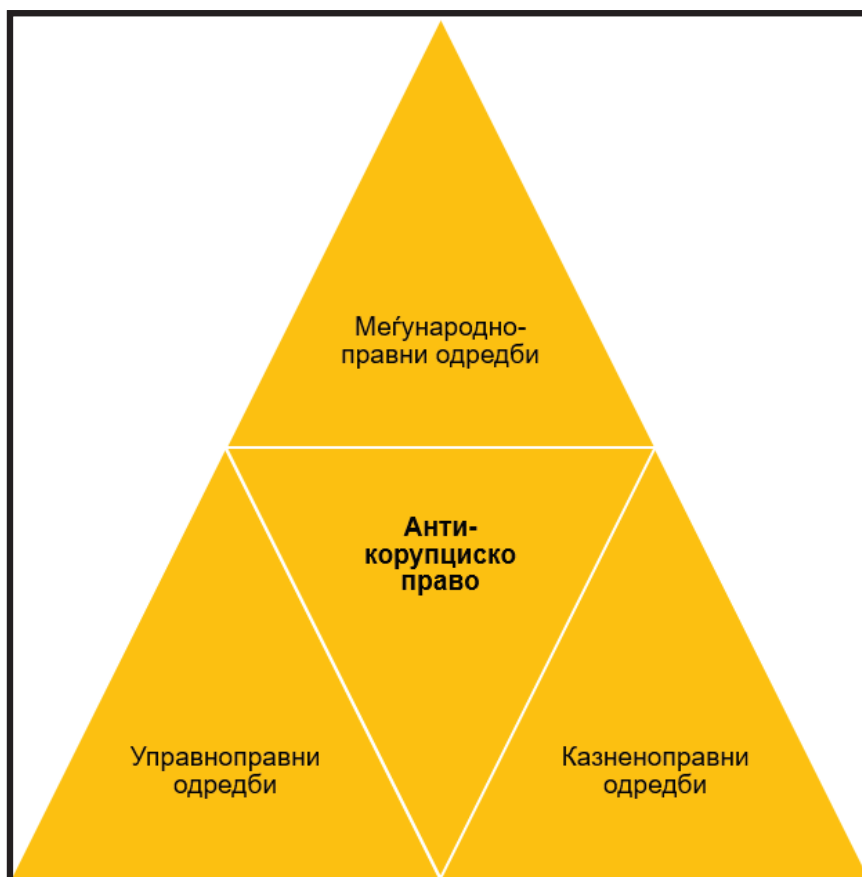
Така, обидот да се даде синтетичка дефиниција на антикорупциското право би можел да резултира на следниов начин:

- антикорупциското право претставува збир на сите меѓународни акти, домашни закони и други прописи кои се дизајнирани за да ја искоренат корупцијата (формалистичко поимање);
- антикорупциското право претставува збир од правни норми со кои се цели кон искоренување на корупцијата како појава со која се повредуваат заштитените вредности и добра, јавниот интерес, човековите права и владеештвото на правото (материјално поимање).

Така определено, антикорупциското право под себе опфаќа правни правила кои се разликуваат по својата суштина, природа и структура. Дел од нив се казненоправни (оние во кои се содржани инкриминации, оние со кои се уредуваат: кривичната постапка, овластувањата на обвинителството, улогата на судовите во сузбивањето корупција), дел управно-правни (оние со кои се уредуваат: организацискиот и функционалниот поим на јавната администрација, овластувањата на политичките функционери, а особено дискреционите овластувања и должностите на административните службеници и вработените во јавниот сектор воопшто, независните агенции за борба против корупција, овластувањата на јавните органи за заштита на укажувачите, лобирањето и слично), а дел меѓународно-правни (одредбите на меѓународните акти во кои се уредуваат прашања поврзани со корупцијата).



Фотографија бр. 5 – Извори на антикорупциското право



Доколку се земе предвид една од најстарите класификации на правните гранки на јавни (*ius publicum*) и приватни (*ius privatum*) може да се заклучи дека антикорупциското право е јавноправна гранка, односно дел од јавното право. Преку него, на непосреден начин се изразуваат спомнатите овластувања на државата како правен субјект, односно се изразува нејзината репресивна функција срочена во правото на казнување (*ius puniendi*). Но, тоа е само еден аспект од антикорупциското право, односно аспектот на санкционирање на коруптивните поведенија. Мошне позначаен сегмент од него се одредбите со кои се цели кон превенција на корупцијата (иако, се разбира, самото санкционирање имплицира генерална и специјална превенција) преку отчетност,

транспарентност во работењето, контрола врз вршењето на јавните функции, опомени, правно регулирање на лобирањето и слично. Притоа, значајно е да се потцрта дека антикорупциското право, покрај тоа што го сочинуваат одредби од различни правни гранки, содржи и норми кои се различни по сопствената природа (материјални и процесни).

Оттаму, говориме за една хибридна и интердисциплинарна правна гранка, која е во зародиш и за која се очекува дека во иднина сè повеќе ќе се одвојува од управното и казненото право, како посебен сет на норми.

## **2. МЕЃУНАРОДНОПРАВНА РАМКА НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО**

### **2.1. Конвенција на ООН против корупцијата**

Меѓународната правна рамка на антикорупциското право е многу обемна. Во последните неколку децении, повеќе меѓународни организации усвојуваа и промовираа конвенции со кои се регулираа извесни аспекти поврзани со корупцијата.

Најзначаен меѓународноправен документ поврзан со корупцијата е веќе спомнатата Конвенција на ООН, против корупцијата усвоена во 2003 година, а е во сила од 2005 година. Конвенцијата на ООН против корупцијата, е единствениот универзален меѓународен договор кој е задолжителен (когентен) за државите потписнички. Заклучно со 6 февруари 2020 година, вкупно 187 држави ја прифаќаат оваа конвенција. Во Република Северна Македонија во 2007 година се врши ратификација, односно се донесува Законот за ратификација на Конвенцијата на ООН против корупцијата (Службен весник бр. 37/2007). Структурата на оваа конвенција е прикажана во продолжение. Користен е официјалниот превод на нашата држава од спомнатиот закон за ратификација. Од структурата на оваа конвенција, може да се види што сè е значајно во контекст на еден сеопфатен пристап за спречување и ефективно справување со корупцијата.

Табела бр. 8 – Содржина на Конвенцијата на ООН против корупцијата

ДЕЛ ОД КОНВЕНЦИЈАТА НА ООН	НАСЛОВИ НА ЧЛЕНОВИТЕ
Преамбула	/
Глава I. Општи одредби	Член 1 – Цел
	Член 2 – Терминологија (поимник)
	Член 3 – Поле на примена
	Член 4 – Заштита на суверенитетот
Глава II. Превентивни мерки	Член 5 – Политики и практики за превенција на корупцијата
	Член 6 – Орган или органи за превенција на корупцијата
	Член 7 – Јавен сектор
	Член 8 – Кодекс на однесување на државните службеници
	Член 9 – Јавни набавки и управување со јавните финансии
	Член 10 – Информирање на јавноста
	Член 11 – Мерки што се однесуваат на судиите и на органите за прогон
	Член 12 – Приватен сектор
	Член 13 – Учество на општеството

	Член 14 – Мерки за спречување на перењето пари
<b>Глава III. Инкриминирање, откривање и казнување</b>	Член 15 – Корупција на националните државни службеници
	Член 16 – Корупција на странски државни службеници и функционери на меѓународни јавни организации
	Член 17 – Кражба, проневера или друга недозволена употреба на имотот од страна на државниот службеник
	Член 18 – Тргување со влијание
	Член 19 – Злоупотреба на функцијата
	Член 20 – Недозволено збогатување
	Член 21 – Корупција во приватниот сектор
	Член 22 – Кражба на имот во приватниот сектор
	Член 23 – Перење на приносите од кривичното тело
	Член 24 – Прикривање
	Член 25 – Опструкција на правдата
Член 26 – Одговорност на приватните лица	

Член 27 – Учество и обид
Член 28 – Знаење, намера и цел како елементи на делото
Член 29 – Застареност
Член 30 – Гонење, пресудување, изрекување санкции
Член 31 – Задржување, заплена и конфискација
Член 32 – Заштита на сведоци, вештаци и жртви
Член 33 – Заштита на лицата што доставуваат информации
Член 34 – Последици од делата на корупција
Член 35 – Надоместок на штета
Член 36 – Специјализирани органи
Член 37 – Соработка со органите за откривање и казнување
Член 38 – Соработка меѓу националните органи
Член 39 – Соработка меѓу националните органи и приватниот сектор

	Член 40 – Банкарска тајна
	Член 41 – Претходни судски случаи
	Член 42 – Надлежност
<b>Глава IV. Меѓународна соработка</b>	Член 43 – Меѓународна соработка
	Член 44 – Екстрадиција
	Член 45 – Трансфер на осудени лица
	Член 46 – Меѓусебна правна помош
	Член 47 – Трансфер на кривични постапки
	Член 48 – Соработка меѓу службите за откривање и казнување
	Член 49 – Споени истраги
	Член 50 – Специјални истражни техники
<b>Глава V. Наплата на имотот</b>	Член 51 – Општа одредба
	Член 52 – Превенција и откривање на трансфер на приноси од кривично дело
	Член 53 – Мерки за директна наплата на имотот
	Член 54 – Инструменти за наплата на имотот по пат на меѓународна соработка заради конфискација

	Член 55 – Меѓународна соработка за целите на конфискацијата
	Член 56 – Специјална соработка
	Член 57 – Враќање и располагање со имотот
	Член 58 – Информативна финансиска служба
	Член 59 – Билатерални и мултилатерални договори и спогодби
<b>Глава VI. Техничка помош и размена на информации</b>	Член 60 – Обука и техничка помош
	Член 61 – Прибирање, размена и анализа на информации за корупцијата
	Член 62 – Други мерки: примена на Конвенцијата преку економски развој и техничка помош
<b>Глава VII. Механизми за примена</b>	Член 63 – Конференција на државните страни на Конвенцијата
	Член 64 – Секретаријат
<b>Глава VIII. Завршни одредби</b>	Член 65 – Примена на Конвенцијата
	Член 66 – Решавање на споровите
	Член 67 – Потпишување, ратификација, прифаќање, одобрување и пристапување

Во **преамбулата** се истакнуваат вредносните заложби на државите потписнички. Имено, во текстот на Преамбулата се истакнува дека корупцијата претставува закана за стабилноста и безбедноста, поткопувајќи ги институциите и демократските вредности, моралните вредности и правдата изложувајќи ги на опасност трајниот развој и правната држава.

Во **првата глава**, се пропишани трите цели на конвенцијата и поимникот. Притоа, вреди да се нагласи дека во членот 2 (поимник) се дадени многу сеопфатни дефиниции на основните термини како што се: „државен службеник“, „функционер на меѓународна јавна организација“, „странски државен службеник“ и други. Од друга страна, во членот 2, не е поимно определена корупцијата. Во продолжение ќе ги истакнеме инкриминациите кои се предвидуваат во третата глава. Бидејќи во нив се оперира со терминот „државен службеник“, ќе ја истакнеме дефиницијата содржана во поимникот (за да не дојде до поистоветување со терминот државен службеник на терен на македонското право, како подвид на административен службеник за што повеќе може да се прочита во Давитковски и Павловска-Данева, 2019, стр. 197 – 249).

*Рамка бр. 12 – Поимот за државен службеник според Конвенцијата на ООН против корупцијата*

За потребите на оваа Конвенција:

а) Поимот: „државен службеник“ има значење на:

i) секое лице што има законски, извршен, административен или судски мандат на некоја држава страна, кој е платен или не, без оглед на хиерархиското ниво;

ii) секое друго лице кое врши јавна функција или кое дава јавни услуги, како и на државен орган или јавно претпријатие, како што овие изрази се дефинирани во внатрешното право на државата страна и применети во соодветната правна област на таа држава;

iii) секое друго лице дефинирано како „државен службеник“ во внатрешното право на некоја држава страна. Меѓутоа, во однос на некои специфични мерки предвидени во главата II на оваа Конвенција, под



„државен службеник“ може да се подразбере секое лице што врши јавна функција или кое дава јавни услуги, како што овие изрази се дефинирани во внатрешното право на државата страна и применети во соодветната правна област на таа држава.

Значи, кога го употребува терминот државен службеник, Конвенцијата на ООН против корупцијата не ги зафаќа само административните службеници (во смисла на законската терминологија во РСМ, односно Законот за административни службеници) туку и носителите на функции. Со тоа, терминот „државен службеник“ во Конвенцијата на ООН против корупцијата е исто што и „службено лице“ според Кривичниот законик на РСМ.

**Втората глава**, понатаму, се темели на сознанието дека корупцијата може и треба да се гони откако ќе биде сторена, но дека, сепак, клучна во борбата против корупцијата е превенцијата. Оттаму, во соодветните членови се говори за превентивни политики. Ако се обидеме да ги сумираме есенцијалните поенти од втората глава, тие би биле следните:

- Во државите потписнички треба да постојат превентивни антикорупциски органи. Идејата зад постоењето на вакви органи е дека тие ќе ги координираат антикорупциските политики во државата, ќе вршат евалуација на правната рамка во контекст на намалување на ризиците од корупција (антикорупциска проверка на легислативата),<sup>19</sup> ќе се грижат за унапредување на транспарентноста и одговорноста во вршењето на јавните функции, односно во работењето на јавните органи, ќе учествуваат во меѓународни проекти за превенција на корупцијата и, во крајна инстанца, ќе се грижат за постојано унапредување на практиките за спречување на корупцијата.

<sup>19</sup> За поимот антикорупциска проверка на легислативата: <https://www.rai-see.org/anti-corruption-assessment-of-laws/> (последна посета на 30.10.2020 година).

Во текстот што следува е направен осврт на специјализираните антикорупциски тела кои се поделени на два подвида: превентивни и репресивни.

Од аспект на таа поделба на специјализираните антикорупциски тела, во овој дел од Конвенцијата на ООН, се говори против корупцијата за превентивните специјализирани антикорупциски тела. На теренот на македонскиот институционален поредок, ваков орган претставува ДКСК (за што ќе стане збор во понатамошните излагања).

- Службеничкиот систем треба да биде заснован на принципот на заслуги (меритократија), односно регрутирањето на кадри во административните органи (т. е. пошироко во целиот јавен сектор) треба да биде засновано на способноста.
- Државите треба да обезбедат правни и фактички предуслови за редовни обуки на вработените во јавниот сектор кои, поради нивното работно место, се особено изложени на (ризици од) корупција. Дури, чекор повеќе, се предвидува дека државите потписнички треба да оценат дали кај ваквите работни места ќе предвидат ротација на кадрите.
- Треба постојано да се настојува на зголемена транспарентност воопшто, особено преку усвојување на законодавство со кое се предвидува лесен и едноставен пристап до информации од јавен карактер, но и проактивно објавување на податоци.
- Треба постојано да се настојува на зголемена транспарентност кога станува збор за финансирањето на политичките партии и изборните кампањи.
- Државите треба да предвидат мерки коишто ќе им бидат од помош на државните службеници кога ќе најдат на корупција, така што тие ќе можат да сигнализираат до надлежните органи.
- Државите треба да обезбедат транспарентност кога станува збор за постапките за јавни набавки, посебни критериуми за донесување на одлуки за јавните набавки, ефикасен систем на ревизија и други предуслови за превенција на корупцијата во јавните набавки и управувањето со јавните финансии воопшто.

- Државите треба да преземаат посебни мерки за јакнење на интегритетот на судиите и органите за прогон.

Понатаму, во втората глава од оваа конвенција се посветува внимание и на значајната улога на граѓанското општество (здруженијата на граѓани, односно невладините организации воопшто) во борбата против корупцијата. Како клучна алатка во борбата против корупцијата се истакнува и образованието на јавноста, а како што е предвидено во членот 13, ст. 1, алинеа (в) посебно место имаат училиштата и универзитетите.

Оттаму, еден посериозен дел од втората глава на Конвенцијата на ООН против корупцијата е посветен на административното право на државите: условите за вработување во јавниот сектор, но и другите аспекти од работниот однос на административните службеници и другите категории на вработени (на пример, унапредувањето, ротирањето на кадрите), пристапот до информации од јавен карактер, постапките за спроведување на јавните набавки и склучување на договорите, ревизијата како вид на надзор и слично.

**Третата глава** е од суштествена важност од повеќе причини. Најнапред, тука ќе го истакнеме фактот дека во неа се зацртува кои дела мораат да бидат инкриминирани во секоја држава. Во претходните напомени истакнавме дека во поимникот на Конвенцијата на ООН против корупцијата не е содржана дефиниција на корупцијата. Затоа, одредбите во членовите 15 – 25 предвидуваат повеќе дела кои, по своето битие, ќе се подведат под поимот на корупцијата. Со тоа, се стеснува и просторот за теоретски дилемации околу тоа кое сè казнено дело треба да потпадне под поимот корупција.

Во табелата, во продолжение, се истакнуваат делата кои според членовите во третата глава мора да се предвидат како казнени дела, а кои по својата природа подразбираат корупција.

Табела бр. 9 – Кривични дела кои потпаѓаат под поимот корупција наведени во Конвенцијата на ООН против корупцијата

ДЕЛО	ЧЛЕН(ОВИ)	ОПИС
Поткупување во јавниот и во приватниот сектор	Член 15	Ветување, понудување или давање на државен службеник, директно или индиректно, незаслужена имотна корист, за него самиот или за друго лице или ентитет за да изврши или да се воздржи од извршување на некое дело во рамките на службената должност.  Опфатена е и ситуацијата кога самиот службеник бара поткуп.
	Член 16	Описот останува ист, но овој пат се однесува не на државен службеник туку на странски државен службеник или претставник (функционер) на меѓународна јавна организација.
	Член 21	Описот останува ист, но овој пат се подмитува лице кое „раководи со некој ентитет во приватниот сектор или работи за таков ентитет.“
Проневера во јавниот и во приватниот сектор	Член 17	Државен службеник проневерува, во негова корист или во корист на друго лице или ентитет, имот, јавни средства (фондови) или каков било друг вредносен предмет што му бил доверен во рамките на неговата функција.
	Член 22	Описот останува ист, но овој пат како сторител се јавува лице кое „управува со некој ентитет во приватниот сектор или работи за таков ентитет“.

Тргување со влијание	Член 18	<p>Ветување, понудување или давање на некој државен службеник или друго лице, директно или индиректно, незаслужена имотна корист за тој државен службеник или друго лице да го злоупотреби своето реално или претпоставено влијание.</p> <p>Се однесува и на случаите кога самиот државен службеник ја иницира оваа противправна трансакција, односно бара имотна корист за да го злоупотреби своето реално или претпоставено влијание.</p>
Злоупотреба на функција	Член 19	Државниот службеник ги злоупотребува неговите функции или неговото работно место, односно извршува или се воздржува од извршување извесно дејство со кое ги повредува законите, а за тоа добива незаслужена имотна корист за него или за друго лице.
Недозволено збогатување	Член 20	Значително зголемување на имотот на некој државен службеник, што тој/таа не може да го оправда со неговите законски приходи.

Освен овие дела, во третата глава, станува збор и за перењето пари (член 23), прикривањето (член 24) и опструкцијата на правдата (член 25). Овие дела не потпаѓаат, пред сè, во поимот на корупцијата, туку тие се непосредно поврзани со последиците од корупцијата (или превенирање на законски предвидените последици за сторување на кривично дело поврзано со корупцијата).

Третата глава е сочинета и од одредби кои предвидуваат рамка за откривањето, гонењето и санкционирањето на корупцијата.

**Четвртата глава** детално ги уредува екстрадицијата, односно трансферот на лица кои се осудени (во поглед на второто, се предвидува дека државите може да склучат билатерални или мултилатерални договори за трансфер на нивната територија на лица осудени на казни затвор или на други казни, за тие таму да го издржуваат остатокот од нивната казна). Предвидено е дека државите меѓусебно ќе си даваат најголема можна поддршка и правна помош во текот на истрагата, гонењето и судската постапка за делата предвидени во третата глава. Тоа опфаќа прибирање на сведочења или изјави, доставување на судски акти, спроведување на претрес и заплена, односно замрзнување на имот, претрес на објекти, давање информации, материјални докази и експертски мислења, оригинални или заверени копии на соодветни документи, досиеја, административни, банкарски или други документи, идентификување и локализирање на приносите од кривичното дело и друго. Целокупната постапка за побарување и давање на меѓународна правна помош е детално регулирана. Една од позначајните обврски е секоја држава да определи централен орган кој ќе прима барања за меѓусебна правна помош и кој ќе ги извршува барањата, односно ќе ги доставува до надлежните органи.

На крајот, во **петтата глава**, се говори за поврат на имотот и конфискација на имотот стекнат со некое од делата предвидени во третата глава.

Оваа конвенција има исклучително големо значење, бидејќи ги обединува сите држави, региони и континенти во борбата против корупцијата. Иако универзалните меѓународни документи во суштина се секогаш широко поставени, имајќи ги предвид разликите во државните системи и културите, во случајот кога станува збор за борбата против корупцијата, се предвидуваат и мошне специфични, конкретни мерки.

## **2.2. Други значајни меѓународни документи**

Конвенцијата на ООН против корупцијата е издвоена како најзначајна, имајќи предвид дека таа е, потенцираме, единствениот универзален документ кој се занимава со прашањата поврзани со спречувањето на корупцијата, инкриминациите во домашниот правен систем, соработката помеѓу државите (на

ниво на правна помош, но и техничката соработка и поддршка), институционалната рамка за борба против корупцијата и слично.

Сепак, на регионално рамниште на Европа постојат бројни други конвенции кои се значајни. Имајќи предвид дека објаснувањето на секоја од нив би било преобемно и несообразно со целта на овој учебник, во продолжение само накратко ќе ги истакнеме сите нив:

- Казнено-правна конвенција против корупција на Советот на Европа;
- Граѓанско-правна конвенција против корупција на Советот на Европа;
- 1.4. Резолуција (97)24 за дванаесетте водечки принципи во борбата против корупција на Советот на Европа;
- Препораки бр. R(2000)10 за кодексите на однесување јавните службеници на Советот на Европа;
- Конвенцијата на ЕУ за борба против корупција која вклучува службени лице на Европските заедници и службени лица на земјите членки;
- Конвенцијата на ЕУ за заштита на финансиските интереси на Европските заедници.

Секој од овие документи регулира значајни прашања за меѓународната соработка, превентивните мерки, гонењето на корупцијата и слично. На пример, Резолуцијата (97)24 за дванаесетте водечки принципи во борбата против корупцијата на Советот на Европа е документот од кој ГРЕКО поаѓа кога ги врши своите оценувања (евалуации) за корупцијата во државите опфатени со оваа иницијатива.

### **3. ЗАКОНИТЕ КАКО ИЗВОР НА АНТИКОРУПЦИСКОТО ПРАВО ВО РСМ**

Се разбира, законите претставуваат најзначаен извор на антикорупциското право во РСМ. Но, прашањето кое веднаш се поставува е кои сè закони го сочинуваат, во најширока смисла на зборот, антикорупциското право. Претходно беше истакнато дека антикорупциското право е хибридна правна гранка, во која се детектираат прописи кои се дел од кривичното (материјално, процесно, па дури и извршно право), како и управното право. Дел

од овие закони се системски (се донесуваат со двотретинско мнозинство во Собранието).

Како најзначајни закони кои се поврзани со корупцијата издвојуваме неколку, кои се прикажани во табелата бр. 10.

Табела бр. 10 – Закони кои се извор на антикорупциското право во РСМ

ЗАКОН	СЛУЖБЕН ВЕСНИК	УРЕДУВА (ВО КОНТЕКСТ НА КОРУПЦИЈАТА)
Кривичен законик	Службен весник бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17, 248/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Инкриминации (пропишува кривични дела и казни);</li> <li>➤ Конфискација на имот и имотна корист и одземање на предмети стекнати со кривично дело.</li> </ul>
Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси	Службен весник бр. 12/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Мерки и активности за спречување на корупцијата во вршењето на службената должност и политиката.</li> <li>➤ Начин на пријавување на судир на интереси кај службените лица.</li> <li>➤ Основање и работа на ДКСК.</li> </ul>



Закон за заштита на укажувачите	Службен весник бр. 196/2015 и 35/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Заштитено пријавување (укажување).</li> <li>➤ Статус на укажувач и посебна заштита.</li> <li>➤ Јавни органи надлежни да даваат заштита.</li> </ul>
Закон за лобирање	Службен весник бр. 106/2008 и 135/2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Се регулира лобирањето, се воспоставуваат регистар на лобисти и детални правила за лобирањето, односно комуникацијата помеѓу лобистите и јавните функционери.</li> </ul>
Закон за кривичната постапка	Службен весник бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Водењето на кривичната постапка низ сите стадиуми (предистражна, истражна, постапка во суд).</li> <li>➤ Надлежности на јавниот обвинител, правосудната полиција.</li> <li>➤ Посебни истражни мерки важни за откривање корупција.</li> </ul>

Неопходно е да се истакне дека ова се само дел од прописите кои се значајни во напорите да се сузбие корупцијата. Во натамошниот текст, ќе бидат посочени уште неколку закони и подзаконски акти.

Од друга страна, кога станува збор за наведените закони, во еден дел (на пример, Кривичниот законик) во текот се реформски зафати во државата, односно подготовка на новели. Сепак, тоа не ги чини постојните одредби помалку релевантни имајќи предвид дека битијата на издвоените кривични дела не можат драстично да се сменат. Впрочем, тие се дефинирани исто и во меѓународните акти.

Законот за лобирање, е на независно ниво на примена. Во текот на месец февруари 2019 година, на Националниот електронски регистар на прописи (ЕНЕР) беше објавен Предлог-закон за лобирање, со кој требаше да се замени постојниот. Сепак, иако е помината повеќе од една година, овој пропис сè уште не е усвоен бидејќи беше повлечен од собраниска процедура за усвојување од страна на Министерството за правда заради негова доработка. Се очекува негово повторно пуштање во постапка за усвојување кон крајот на 2020 година, како и негово евентуално усвојување на почетокот од 2021 година.

### **3.1. Кривичен законик**

#### ***3.1.1. Инкриминации од областа на корупцијата***

Кривичниот законик е донесен во 1996 година, со бројни измени и дополнувања направени низ текот на следните години. Кривичниот законик ги инкриминира активните и пасивните форми на корупција во сите нивни манифестации во јавниот и во приватниот сектор, активното и пасивно влијание, преку незаконско збогатување до злоупотреба на средства за финансирање на изборни кампањи. За сторителите на овие дела, Кривичниот законик предвидува казни затвор од минимум 6 месеци, до максимум 10 години.

Како што беше спомнато во првата глава, под корупција, во најширока смисла, подразбираме (зло)употреба на даденото овластување за приватни

цели и корист. Иако корупцијата вообичаено се идентификува со поткупот или со злоупотребата на службената положба, постојат и сериозен број други кривични дела кои можат да бидат сторени со корупција (односно кои во своето битие го содржат поимот на корупција, дефиниран како злоупотреба на даденото овластување за приватни цели и корист).

Ова значи дека сторувањето на овие дела, не секогаш, ќе претставува корупција само по себе, туку тоа ќе зависи од позицијата на сторителот, начинот на сторување, мотивот, штетата и слично.

Кривичните дела од Кривичниот законик кои можат да бидат сторени со корупција, односно кои во својата суштина подразбираат злоупотреба на даденото овластување за приватни цели и корист се прикажани во следната табела.

*Табела бр. 11 – Инкриминации од областа на корупцијата во РСМ*

<b>КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ СЛУЖБЕНАТА ДОЛЖНОСТ:</b>	<b>КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ ИМОТОТ/ КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ, ПЛАТНИОТ ПРОМЕТ И СТОПАНСТВОТО:</b>	<b>КРИВИЧНИ ДЕЛА ПРОТИВ ИЗБОРИТЕ И ГЛАСАЊЕТО:</b>
Злоупотреба на службената положба и овластување, чл. 353	Неовластено примање подароци, чл. 253	Повреда на избирачкото право, чл. 159
Несовесно работење во службата, чл. 353-в	Неовластено давање подароци, чл. 253 –а	Повреда на слободата на определување на избирачите, чл. 160

Проневера во службата, чл. 354	Злоупотреба на постапката за стечај, чл. 256	Поткуп при избори и гласање, чл. 162
Измама во службата, чл. 355	Измама при работење со хартии од вредност, чл. 275	Повреда на тајноста на гласањето, чл. 163
Послужување во службата, чл. 356	Незаконско постапување на овластен ревизор, чл. 275-б	Уништување изборен материјал, чл. 164
Примање поткуп, чл. 357	Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно приватно партнерство, чл. 275 –в	Изборна измама, чл. 165
Давање поткуп, чл. 358		Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања, чл. 165 -а
Давање награда за противзаконско влијание, чл. 358 –а		Противзаконско располагање со буџетски средства за време на избори, чл. 165 -в
Примање награда за противзаконско влијание, чл. 359		
Противправно стекнување и прикривање имот, чл. 359-а		

Со цел подобро разбирање на секое од овие кривични дела, а со тоа и на поимот на корупција, во продолжение нудиме осврт на секое од нив.

**Злоупотребата на службената положба и овластување**, како кривично дело, е предвидено во членот 353 од Кривичниот законик. Ова дело има општ и супсидијарен карактер. Инкриминирана е злоупотребата што се врши со посебна намера за прибавување некаква корист или нанесување некаква штета. Законскиот опис на ова дело, на најопшт начин, ја определува суштината на злоупотребата на службената положба (Камбовски & Тупанчески, 2011). Се казнува службеното лице, кое со искористување на својата службена положба или овластување, со пречекорување на границите на своето службено овластување или со неизвршување на својата службена должност, ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета. Според дејството на извршување постојат три облика на делото. Првиот се состои во преземање на определено дејство со искористување на службената положба или овластување, вториот облик на делото е пречекорување на границите на своето службено овластување, каде што всушност, станува збор за постапување на службеното лице што задржува службен карактер, но излегува надвор од границите на службеното овластување, и третиот облик е неизвршување на службената должност, што се состои во пропуштањето на службеното лице или во формалното исполнување на службените обврски што во материјална смисла значи, пропуштање на вршење на службената должност. Делото е довршено со прибавувањето на некаква корист, материјална или нематеријална за себе, или за друг или со нанесување на друга некаква штета, материјална или нематеријална. Според субјективната страна, делото е умислено. Кривичниот законик предвидува и потешки облици на делото.

**Несовесното работење во службата** е дефинирано во членот 353-в од Кривичниот законик. Објект на делото е општиот интерес за законско и совесно вршење на службената должност, што може да биде повреден со несовесно, негрижливо и небрежно постапување на службеното лице.<sup>20</sup> Дејство на извршување е очигледното несовесно постапување во вршењето на своите

---

<sup>20</sup> Ibid.

овластувања и должности, од страна на службеното лице или одговорното лице во јавно претпријатие или јавна установа, со преземање на дејство што се состои во повреда на законските прописи за судир на интересите или за совесно постапување при вршењето на дискреционо овластување, со пропуштање на должен надзор или на друг начин, со што како последица ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета. КЗ предвидува и квалифицирани облици на делото, според тежината на последицата.

**Проневерата во службата** е предвидена во членот 354 од Кривичниот законик. Покрај повредата на интересот за законско постапување на службените лица, објект на проневерата е имотот. Основниот облик го врши службено лице кое со намера да прибави за себе или за друг противправна имотна корист ќе присвои пари, хартии од вредност или други подвижни предмети, доверени во службата. КЗ предвидува и квалифициран и привилегиран облик на делото.

**Измамата во службата**, како кривично дело, се предвидува во членот 355 од Кривичниот законик. **Основниот облик на делото го врши службеното лице** кое во вршењето на службата со намера за себе или за друг да прибави противправна имотна корист, со поднесување лажни сметки или на друг начин, ќе го доведе овластеното лице во заблуда да изврши незаконска исплата. Кривичниот законик предвидува и потешки облици на делото.

Во членот 356 од Кривичниот законик е предвидено кривичното дело **послужување во службата**. Со ова дело се заштитува интересот за правилно и законско постапување со доверениот имот во вршењето на службата. Делото го врши службено лице, кое неовластено ќе се послужи со пари, со хартии од вредност или со други подвижни предмети доверени во службата или овие предмети неовластено ќе му ги даде на друг да се послужи. Дејство на извршување е послужувањето со пари, со хартии од вредност или со други подвижни предмети доверени во службата или неовластено давање на друг да се послужи со нив. Според субјективната страна, делото е умислено.

**Примањето поткуп**, евидентно, е кривично дело кое подразбира корупција. Тоа е предвидено во членот 357 од Кривичниот законик. Имено, ако повторно земеме дека корупцијата во најопшта смисла на зборот подразбира злоупотреба и искористување на довереното овластување за остварување

лична корист, несомнено е дека тоа во (потесна) казнено-правна смисла ќе ги опфати и делата на пасивно и активно поткупување и противзаконско посредување односно тргување со влијание. Делото примање поткуп, може да се јави во неколку облици. Основното дело е правното поткупување и се состои од директно или индиректно барање или примање подарок или друга корист, или примање ветување за подарок или друга корист за себе или за друг, од страна на службеното лице, за да изврши службено дејство што не би смеело да го изврши или да не изврши службено дејство што би морало да го изврши. Вториот облик е т.н. неправо пасивно поткупување, и постои тогаш кога службено лице директно или индиректно ќе побара или ќе прими подарок или друга корист или ќе прими ветување за подарок или друга корист за себе или за друг, за да изврши службено дејство што би морало да го изврши, или да не изврши службено дејство што не би смеело да го изврши. Третиот облик е дополнителното пасивно поткупување кое се состои во барање, примање или согласување да прими подарок или друга корист, по извршувањето или неизвршувањето на дејство што не смеел или морал да го изврши, како и извршувањето или неизвршувањето на дејство што и така морал, односно не смеел да го изврши. КЗ предвидува и потешки облици на делото. Според субјективната страна, делото е умислено.

По примањето поткуп, како следно кривично дело, во членот 358 од Кривичниот законик, се јавува **давањето поткуп**. Ова кривично дело евидентно е поврзано со претходно елаборираното (односно не може да дојде до давање поткуп ако нема примање и обратно). Ова дело, може да биде во два облика: право активно и неправо активно поткупување. Правото активно поткупување се состои во давање, ветување или нудење подарок или друга корист за него или за друг за да изврши службено дејство што не би смеело да го изврши или да не изврши службено дејство што би морало да го изврши, или посредувањето при ваквото поткупување на службеното лице. Оттука, дејство на извршување е давање или ветување подарок или друга корист или посредување при активното поткупување. Неправото активно поткупување го врши тој што директно или индиректно на службено лице ќе му даде, вети или ќе му понуди подарок или друга корист за него или за друг за да изврши службено дејство што би морало

да го изврши или да не изврши службено дејство што не би смеело да го изврши, или тој што посредува при ова. Според субјективната страна делот е умислено.

**Давање награда за противзаконско влијание, член 358-а од Кривичниот законик** Делото го врши тој што на друг, директно или индиректно, ќе му даде награда, подарок или друга корист или ветување или понуда за таква корист, за него или за трето лице, за со искористување на своето реално или претпоставено влијание, службена или општествена положба и углед, да бара, интервенира, поттикнува или на друг начин влијае да се изврши определено службено дејство што би морало да се изврши, или да не изврши службено дејство што не би смеело да се изврши. Ова е активно неправо противзаконско влијание. Правото противзаконско влијание го врши тој што наградата, подарокот или другата корист, ветувањето или понудата за таква корист, директно или индиректно, ќе ги даде на друг за со искористување на своето реално или претпоставено влијание, службена или општествена положба и углед, да бара, интервенира, поттикнува или на друг начин влијае да се изврши службено дејство што не би смеело да се изврши или да не се изврши службено дејство што би морало да се изврши. Ако ова право противзаконско влијание е сторено во врска со покренување или водење кривична постапка против определено лице, тогаш тоа е потежок облик на делото.

Покрај ова постои и посебен облик на делото, кое го врши тој што на друг директно или индиректно ќе му даде награда, подарок или друга корист или ветување или понуда за таква корист, за него или за трето лице, за со искористување на своето реално или претпоставено влијание, службена или општествена положба и углед, да бара, интервенира, поттикнува или на друг начин влијае кај одговорното лице, одговорното лице во странско правно лице што врши дејност во РСМ или лицето коешто врши работи од јавен интерес да изврши или да не изврши дејство што е спротивно на неговата должност.

**Примање награда за противзаконско влијание, член 359 од Кривичниот законик.** Делото го врши тој што директно или индиректно ќе прими награда, подарок или друга корист или ветување или понуда за таква корист за себе или за трето лице за со искористување на своето реално или претпоставено влијание, службена или општествена положба и углед, да бара, интервенира, поттикнува или на друг начин влијае да се изврши службено



дејство што морало да се изврши или да не се изврши и што не смеело да се изврши. Ставот 2 се однесува на влијанието за извршување незаконско службено дејство и го врши оној што со искористувањето на своето реално или претпоставено влијание, службена или општествена положба и углед, ќе бара, интервенира, поттикнува или на друг начин ќе влијае да се изврши службено дејство што не би смеело да се изврши, или да не се изврши службено дејство што би морало да се изврши. Како потежок облик на делото е ако ова дејство е сторено во врска со покренувањето или водењето на кривична постапка против определено лице.

Посебниот облик на делото, го врши тој што со искористување на своето реално или претпоставено влијание, службена или општествена положба и углед, за награда, подарок или друга корист, или ветување за таква корист бара, интервенира, поттикнува или на друг начин влијае кај одговорното лице, одговорното лице во странско правно лице што врши дејност во РСМ или лицето кое врши работи од јавен интерес, да изврши или да не изврши дејство што е спротивно на неговата должност.

**Противправно стекнување и прикривање имот, член 359-а од Кривичниот законик.** Ова кривично дело го врши службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал, кое спротивно на законската должност за пријавување на имотната состојба или нејзина промена ќе даде лажни или непотполни податоци за својот имот или за имотот на членовите на своето семејство, кој во значителна вредност ги надминува неговите законски приходи. Ставот 2 се однесува на прикривање на незаконски стекнат имот, кое го врши службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал кое, кога во законски уредена постапка, ќе се утврди дека за време на вршењето на функцијата или должноста тоа лице или член на неговото семејство има стекнато имот што во значителна вредност ги надминува неговите законски приходи, дава лажни податоци или ги прикрива неговите вистински извори. КЗ предвидува и квалифициран облик, ако делото е сторено во однос на имот кој во големи размери ги надминува неговите законски приходи.

### **Неовластено примање подароци, член 253 од Кривичниот законик.**

Делото го врши тој што во вршењето на стопанска, финансиска, трговска, услужна или друга економска дејност, директно или индиректно, ќе побара или ќе се согласи да прими за себе или за друг подарок или друга посредна или непосредна корист или ветување или понуда за таква корист за да ги запостави интересите на правното или физичкото лице, при склучување или продолжување на договор или преземање на друго дејство, за да оствари неоправдана корист или да предизвика штета од поголема вредност за правното или физичкото лице, или за трето лице. Пасивното примање подароци го врши и тој што ќе побара или ќе се согласи неовластено да прими подарок или друга корист за себе или за трето лице или ветување за понуда на таква корист за да не се склучи или продолжи договор или да не се преземе друго дејство во корист на правното или физичкото лице чии интереси ги застапува. КЗ познава и дополнително примање подароци – кога сторителот ќе се согласи да прими неовластено подарок или друга корист по склучувањето на договорот или преземањето или непрезамањето на друго дејство. Делото го врши и организатор или учесник во спортски натпревар кој директно или индиректно ќе побара или ќе се согласи да прими за себе или за друг подарок или друга посредна или непосредна корист или ветување или понуда за таква корист, со намера да ги запостави интересите на правното или физичкото лице што го организира натпреварот за да се постигне резултат кој не зависи од спортската игра и правилата на спортскиот натпревар.

### **Неовластено давање подароци, член 253-а од Кривичниот законик.**

**Во оваа одредба е инкриминирано правото активно поткупување што се состои во директно или индиректно ветување, нудење или давање на друг подарок или друга корист или ветување или понуда за таква корист, за во вршењето на стопанска, финансиска, трговска, услужна или друга економска дејност да ги запостави интересите на правното или физичкото лице при склучување или продолжување на договор или преземање на друго дејство, или за да оствари неоправдана корист, да предизвика штета од поголема вредност за правното или физичкото лице, или за трето лице. Посебен облик на делото врши тој што ќе вети, понуди или ќе даде подарок или друга корист, или ветување за понуда на таква корист на друг за во вршењето на стопанска,**

финансиска, трговска, услужна или друга економска дејност, неовластено да оствари за себе или за друг неоправдана корист или да предизвика штета од поголема вредност со исклучување или непродолжување на договор или преземање на друго дејство што бил должен да го преземе во корист на правното или физичкото лице чии интереси ги застапува. Делото го врши и тој што директно или индиректно ќе вети, ќе понуди или ќе даде подарок или друга корист или ветување или понуда за таквата корист, на организатор или учесник во спортски натпревар со намера да ги запостави интересите на правното или физичкото лице што го организира натпреварот за да се постигне резултат кој не зависи од спортската игра и правилата на спортскиот натпревар.

**Злоупотреба на постапката за стечај, член 256 од Кривичниот законик.** Ова дело го врши тој што во стечајната постапка ќе пријави лажно побарување за да оствари право кое не му припаѓа. КЗ ги инкриминира и пасивното и активното поткупување на доверител, член на одбор на доверители или стечаен управник, кој за себе или за друг ќе прими имотна корист или ветување на имотна корист за да се донесе или да не се донесе одлука во определена смисла или на друг начин да оштети барем еден доверител во постапката за стечај.

**Измама при работење со хартии од вредност и удели, член 275 од Кривичниот законик.** Делото го врши тој што при преземање на акционерско друштво или пуштање во промет хартии од вредност или удели и друга документација која се однесува на хартиите од вредност или уделите, врз основа на неистинита, нецелосна или пристрасна информација, лажно ќе ја прикаже имотната состојба на правното лице кое ги пушта во промет хартиите од вредност или уделите, податоците за добивката или загубите, неговото финансиско работење или други податоци за работењето на правното лице што влијаат врз пазарната вредност на хартиите од вредност или уделите, со што ќе наведе едно или повеќе лица да ги продаваат или купуваат акциите или другите хартии од вредност или уделите. КЗ го инкриминира и инсајдерството, и тоа во првиот облик – тој што во правното лице, спротивно на својата должност за чување деловна тајна, ќе соопшти на неовластено лице или на друг начин ќе искористи податок кој претставува деловна тајна што влијае врз цената на хартиите од вредност или уделите и со тоа ќе ги доведе во нееднаква ситуација,

физичките или правните лица на пазарот на хартиите од вредност или уделите, и во вториот облик – го врши одговорно лице во правно лице, лице со посебни овластувања, друг вработен во правното лице, акционерите или содружниците во правното лице или надворешен соработник на правното лице што има пристап до внатрешните информации, кое во своето работење ќе стекне доверливи информации или други внатрешни информации од значење за работењето на правното лице и вредноста на хартиите од вредност или уделите и нив, неовластено, самиот ќе ги искористи или ќе ги пренесе на трето лице кое врз основа на тие информации со купување или продавање на хартии од вредност или уделите на правното лице, или се обелоденуваат други невестинити податоци и ќе прибави за себе или за друг поголема имотна корист.

**Незаконско постапување на овластен ревизор, член 275-б од Кривичниот законик.** Објект на заштита на оваа инкриминација е законитоста и сигурноста на ревизорските извештаи.<sup>21</sup> Инкриминирани се дејствата на овластениот ревизор кој потпишал извештај за извршена ревизија на финансиски извештаи на издавач на хартии од вредност кои се тргуваат на овластена берза кој не е точен, не е комплетен, предизвикува заблуда или е во спротивност со меѓународните стандарди за ревизија и со тоа довел во заблуда определено лице да претрпи штета или да оствари имотна корист преку влијание на обемот на тргување или цената на хартијата од вредност на издавачот на начин што се зголемува или намалува цената на хартиите од вредност и ги наведува инвеститорите да ги купуваат или продаваат хартиите од вредност или се предизвикува привид на активно тргување со хартиите од вредност за да се наведат инвеститорите да купуваат, односно продаваат хартии од вредност.

**Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно приватно партнерство, член 275-в од Кривичниот законик.** Подрачјето на јавните набавки и јавното приватното партнерство е особено загрозеено подрачје со коруптивни однесувања, злоупотреба на службената должност и економски и други казнени дела. Станува збор за дела што за последица имаат предизвикување штета на буџетот, јавните фондови и државниот капитал и со тоа повреда на јавниот

---

<sup>21</sup> Ibid.

интерес за законско и совесно постапување со народните пари. Тој интерес е објект на заштита кај овие инкриминации.<sup>22</sup> Делото го врши тој што свесно ќе ги повреди прописите за постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно приватно партнерство со поднесување невестината документација, со договарање со други можни учесници заради изигрување на постапката за доделување на договори за јавна набавка, со неизвршување на обврските од договорот со намера тој да се изигра или, на друг начин, намерно ќе ги повреди правилата на таа постапка и со тоа за себе или за друг ќе оствари поголема имотна корист, или ќе предизвика поголема штета, ако не се исполнети обележјата на друго потешко дело. КЗ предвидува и потешки облици кои се врзани со висината на користа односно штетата.

**Повреда на избирачкото право, член 159 од Кривичниот законик.**

Објект на заштита е активното и пасивното избирачко право. Делото го врши член на изборен орган или друго службено лице кое во вршењето на службата во врска со изборите или гласањето, со намера да му оневозможи на друг вршење на избирачко право, противзаконски нема да го запише во избирачкиот список или во листата на кандидати или ќе го избрише од избирачкиот список или од листата на кандидати, или на друг начин ќе го лиши избирачот од правото да избира, да биде избран или да гласа. Делото постои и кога член на избирачки одбор, изборна комисија или одбор за спроведување референдум или друго службено лице кое во вршењето на службата во врска со изборите или гласањето, на противзаконски начин ќе му овозможи на друг да користи избирачко право, иако знае дека тоа лице нема такво право.

**Повреда на слободата на определување на избирачите, член 160 од Кривичниот законик.** Делото го врши тој што со употреба на сила, сериозна закана, измама или на друг начин, ќе спречи или ќе присили друг, да го врши, да не го врши или како да го врши избирачкото право. Потешок облик на делото е ако го стори член на изборен орган или друго службено лице во вршењето на службата во врска со изборите или гласањето.

**Поткуп при избори и гласање, член 162 од Кривичниот законик.** Ова дело ги опфаќа и инкриминира активното и пасивното поткупување. Кај

---

<sup>22</sup> Ibid., стр. 364.

активното поткупување дејството на извршување е нудење, давање или ветување подарок или друга корист, со намера да го придобие да го врши, да не го врши или како да го врши избирачкото право, додека кај пасивното поткупување, дејството на извршување е барање за себе подарок или друга корист или примање подарок или друга корист, за да го врши, да не го врши или како да го врши избирачкото право.

**Повреда на тајноста на гласањето, член 163 од Кривичниот законик.** Делото го врши тој што при избори или при гласање ќе ја повреди тајноста. Потезок облик е ако делото го стори член на избран орган или друго службено лице во вршењето на службата во врска со изборите или гласањето. Посебен облик на делото е употреба на сила, сериозна закана, искористување на службена, работна или економска зависност и на друг начин, за да се издејствува од друг да каже дали гласал или како гласал.

**Уништување на избран материјал, член 164 од Кривичниот законик.** Дејството на извршување кај ова дело е уништување, прикривање, оштетување, преправање или на друг начин сторување да биде неупотреблива исправа, книга или спис што служи за изборите или гласањето. Потезок облик е ако делото го стори член на избран орган или друго службено лице во вршењето на службата во врска со изборите или гласањето.

**Изборна измама, член 165 од Кривичниот законик.** Делото го врши член на избран орган или друго службено лице во вршењето на службата во врска со изборите или гласањето што при изборите или гласањето, ќе го измени бројот на дадените гласови со додавање или одземање на едно или повеќе гласачки ливчиња или ќе го измени бројот на гласовите при пребројувањето или при објавувањето на резултатите од изборите или гласањето со додавање или одземање на еден или повеќе гласови.

**Злоупотреба на средствата за финансирање на изборната кампања, член 165-а од Кривичниот законик.** Делото претставува специјален вид на злоупотреба на службената положба.<sup>23</sup> Дејство на извршување е злоупотребата на овластување определено со закон, од страна на организаторот на изборната кампања. Оттука, делото го врши организаторот на изборната кампања кој со

---

<sup>23</sup> Ibid., стр. 147.

непријавување на изворот на финансии на изборната кампања, со спречување на надзорот над трошењето на планираните средства, со неподнесување на финансиски извештај за потрошените средства, со пречекорување на законските ограничувања на средствата дозволени за изборна кампања, со користење на недозволени средства за изборната кампања, со исплати спротивни на кампањата за финансирање на кампањата, или на друг начин, го злоупотреби своето со закон определено овластување, како организатор на кампањата. Како втор облик на делото, се казнува и одговорното лице во правното лице кое нема да пријави донации и други средства за финансирање на изборна кампања, ќе го спречи надзорот над финансирањето или помагањето на друг начин на изборна кампања, нема да поднесе финансиски извештај или ќе даде лажни или непотполни податоци за дадени донации и други средства, ќе ги пречекори законските ограничувања на средствата дозволени за изборна кампања, ќе обезбеди недозволени средства за изборна кампања, ќе исплати средства, спротивно на намената за финансирање на кампањата или на друг начин ќе го злоупотреби своето овластување определено со закон. КЗ го инкриминира и спротивно на ограничувањата определени со закон, тајното донирање за туѓа изборна кампања или кампања за избори во кои самиот учествува со износ, кој во поголема вредност го надминува законскиот максимум.

**Противзаконско располагање со буџетски средства за време на избори, член 165-в од Кривичниот законик.** Делото го врши носител на јавна функција кој спротивно на забраните утврдени со Изборниот законик ќе започне изградба со средства од Буџетот или од јавни фондови или со средства на јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал на нови објекти во инфраструктурата како: патишта, водоводи, далноводи, канализација, спортски игралишта и други објекти или објекти за општествени дејности, училишта, градинки или други објекти, ако за таа намена не се претходно обезбедени средства од Буџетот, односно не се работи за реализација на програма донесена врз основа на закон во тековната година. Делото го врши и носител на јавна функција кој спротивно на забраните утврдени со Изборниот законик, ќе организира одржување на јавен настан, по повод започнување на изградба или пуштање во употреба на објект со средства од Буџетот или од јавни фондови или со средства од јавни претпријатија или други правни лица што

располагаат со државен капитал, во инфраструктурата како: патишта, водоводи, далноводи, канализација, спортски игралишта и други објекти или објекти за општествени дејности, училишта, градинки и други објекти.

Постојат неколку облици на делото. Потезок облик на делото постои кога носител на јавна функција, кој спротивно на забраните утврдени со Изборниот законик, врши исплаќања на: плати, пензии, субвенции, социјална помош или други исплати и материјални надоместоци од буџетски средства или од средства на јавните фондови кои не се редовни месечни исплати, односно сите едногодишни трансфери и исплати или еднократни трансфери од буџетски средства или од средства на јавни фондови или отуѓување на државен капитал или потпишување на колективни договори. Посебни облици на делото се однесуваат на министерот за финансии. Па така, КЗ го инкриминира и дејството на пропуштање на Министерот за финансии јавно да ги објави на интернет-страница, во посебна база за буџетски трошоци, сите буџетски исплати, освен редовните плати, пензии и комунални трошоци, согласно со закон, од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори до завршување на изборот за претседател на РСМ, пратеници во Собранието на РСМ и изборот на Владата на РСМ, согласно со резултатите од изборите, како и од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори, па сè до завршувањето на изборите за избор на градоначалник или членови на Советот, односно до конституирањето на Советот на општините и градот Скопје, нема јавно да ги објави на интернет-страница, во посебна база за буџетски трошоци, сите буџетски исплати, освен редовните плати, пензии и комунални трошоци, согласно со закон. Согласно со КЗ, ќе се казни и министерот за финансии кој нема да го поднесе или на веб-страницата на Министерството за финансии нема да го објави предизборниот финансиски извештај две недели по распишувањето на изборите, а во кој ќе биде опфатен преглед на сите планирани и реализирани приходи и расходи од Буџетот по ставки, во периодот од почетокот на фискалната година до денот на поднесувањето на извештајот, согласно со Изборниот законик.



### **3.1.2. Конфискација на имот и имотна корист**

Основа за конфискација е правилото дека никој не може да ја задржи непосредната и посредната имотна корист прибавена со кривично дело. Имотната корист ќе се конфискува со судската одлука со која е утврдено извршувањето на кривичното дело под условите предвидени во Кривичниот законик. Одлука за конфискација, судот ќе донесе во постапка определена со закон и кога од фактички или од правни пречки не е можно водење на кривична постапка спрема сторителот на кривичното дело. Под услови определени со ратификуван меѓународен договор, конфискуваниот имот може да биде вратен на друга држава.

Покрај непосредната имотна корист од сторителот ќе се конфискува и посредната имотна корист што се состои во:

- имотот во кој е трансформирана или претворена користа прибавена од кривичното дело;
- имотот стекнат од законски извори, доколку користа прибавена од кривичното дело е помешана, во целост или делумно, со таквиот имот, до проценетата вредност од помешаната корист прибавена од кривичното дело, и
- приходот или друга корист што произлегува од користа прибавена од кривичното дело, од имот во кој користа прибавена од кривичното дело е трансформирана или претворена или од имот во кој е помешана користа прибавена од кривичното дело, до проценетата вредност на помешаната корист прибавена од кривичното дело.

Од сторителот ќе се конфискува непосредната и посредната имотна корист прибавена со кривичното дело што се состои во: пари, движни или недвижни предмети од вредност, како и секоја друга сопственост, имот или актива, материјални или нематеријални права, а ако нивната конфискација не е можна, од сторителот ќе се конфискува друг имот што одговара на вредноста на прибавената корист. Непосредната и посредната имотна корист се конфискува

и од трети лица за кои е остварена со извршувањето на кривичното дело. Имотната корист се конфискува и од членови на семејството на сторителот на кои е пренесена ако е очигледно дека не дале надоместок што одговара на вредноста на прибавената имотна корист или од трети лица ако не докажат дека за предметот или имотот дале противнадомест што одговара на вредноста на прибавената имотна корист.

Конфискуваното му се враќа на оштетениот, а ако нема оштетен, станува сопственост на државата.

Од сторителот на кривично дело сторено во рамките на злосторничко здружение со кое се остварува имотна корист и за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години, како и кривично дело во врска со тероризмот од членовите 313, 394-а, 394-б, 394-в и 419 на Кривичниот законик за кое е пропишана казна затвор од пет години или потешка казна, или е поврзано со кривичното дело перење пари за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години, ќе се конфискува имотот стекнат во временскиот период пред осудата што судот го определува според околностите на случајот, но не подолг од пет години пред сторувањето на делото, кога врз основа на сите околности судот основано е уверен дека имотот ги надминува законските приходи на сторителот и потекнува од такво дело.

Ако со кривичното дело на сторителот е прибавена имотна корист за правно лице, користа ќе се конфискува од него.

## **3.2. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси**

### ***3.2.1. Причини за донесување нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси***

Во македонскиот легислативен систем, првиот Закон за спречување на корупцијата е донесен во 2002-та година, со повеќе направени измени и

дополнувања во следните неколку години.<sup>24</sup> Со овој Закон, беа уредени: мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања, како и мерките и активностите за спречување на корупцијата во трговските друштва.

Воедно, во 2007 година, е донесен и Законот за спречување судир на интереси,<sup>25</sup> во кој се дефинира судирот на интереси, постапувањето во случај на судир на интереси, мерките за спречување на судирот на интереси во вршењето на јавните овластувања и должности од страна на службените лица.

За примена на мерките и активностите од Законот за спречување на корупцијата и Законот за спречување судир на интереси, е формирана и надлежна ДКСК како колегијално тело со седум члена во својот состав, самостојно и независно во вршењето на работите определени со закон и со својство на правно лице.

Овие два закони се применуваа до 2019-та година, кога, на нивно место, е донесен нов Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси<sup>26</sup>. Потребата од нов закон се јавува поради утврдените недостатоци и неусогласеноста на одредбите од Законот за спречување на корупцијата, утврдената потреба за преуредување на националниот систем за спречување на корупција, особено со утврдување на јасни надлежности и целосна независност на институцијата за спречување на корупцијата на национално ниво.

Практично, причините за донесување нов Закон за спречување на корупцијата, се евидентни на повеќе нивоа. Најпрвин, Европската комисија забележува дека е нужно зајакнување на ефикасноста и независноста во работењето на ДКСК и укажува на потребата за реформа во антикорупциската институционалната рамка, за што е неопходно подобрување на законската регулатива. Во извештаите на Комисијата за напредокот на државата во 2015 и

---

<sup>24</sup> Закон за спречување на корупцијата, Службен весник бр. 28/2002, 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015, 148/2015.

<sup>25</sup> Закон за спречување судир на интереси, Службен весник бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012, 153/2015.

<sup>26</sup> Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Службен весник бр. 12/2019.

во 2016 година, е забележано дека ДКСК, иако формално независна, редовно е критикувана за недостатокот од политичка волја за борба против корупцијата на проактивен, независен и неселективен начин, како и дека ѝ недостасува функционална независност, при што се укажува на потребата за ревизија на статусот и составот на ДКСК.<sup>27</sup>

Истовремено, и довербата на јавноста во ДКСК бележи континуиран пад. Така, според резултатите од теренската анкета спроведена за извештајот „Следење на работата на ДКСК, октомври – декември 2017 година“:<sup>28</sup>

- 63,7 % од вкупниот број испитаници, сметаат дека ДКСК ги штити интересите на поединци (приватен интерес на политичари, избрани и именувани лица), наспроти 12,7 % кои веруваат дека ги штити интересите на граѓаните;
- 72 % од вкупниот број испитаници, сметаат дека во медиумите нема доволно информации за ДКСК;
- 77,6 % од вкупниот број испитаници, сметаат дека информациите коишто се достапни во медиумите не им овозможуваат да се информирани за работата на ДКСК.

Понатаму, експертските извештаи во врска со постојните законски одредби кои се однесуваат на: моделот, критериумите и постапката за избор и разрешување на членовите, надлежностите, ефикасноста во работењето, транспарентноста и отчетноста на ДКСК, како и механизмите за проверка и испитување на имотната состојба и интересите, укажуваат на потребата за донесување нов закон, со цел зајакнување на независноста и ефикасноста во работењето на ДКСК и надминување на недостатоците во постојните Закон за спречување на корупцијата и Закон за спречување на судирот на интереси.

Воедно, во рамките на Четвртиот круг на евалуација, ГРЕКО препорачува: за сите прекршоци на должности утврдени со законите да бидат пропишани санкции, појаснување во врска со поимот „подвижен имот од поголема вредност“ во контекст на пријавување на имотна состојба; да се преземат соодветни правни, институционални и оперативни мерки за да се осигура подлабока

<sup>27</sup>Извештаи на Европската комисија за за напредокот на нашата држава, 2016 и 2018 година.

<sup>28</sup><http://www.mcms.mk/images/docs/2018/sledenje-na-dksk-kvartalen-izveshtaj-br-5.pdf>

контрола на изјавите за интереси и пријавување на имотна состојба поднесени од страна на пратениците, судиите и јавните обвинители, особено заради рационализирање на процесот на верификација под покровителство на ДКСК, а финансиските и кадровските ресурси на ДКСК во областа на превенција на корупција, лобирање и анкетни листови да се зголемат како приоритетно прашање.

Оттука, донесувањето на новиот закон е, всушност, поставување на реформиран национален систем за спречување на корупцијата, како и имплементација на добиените препораки за унапредување на антикорупциската правна и институционална рамка.

Основната цел на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси од 2019 година, е зајакнување на ефикасноста и независноста на ДКСК и зајакнување на правната и институционална антикорупциска рамка, со што ќе се постигне и поефикасна превенција и борба против корупцијата.

### **3.2.2. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси**

Со овој закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања. За примена на спомнатите мерки и активности, како и за надзор над примената на одредбите од Законот е надлежна ДКСК, чиј статус, состав, надлежност, начин на одлучување, постапување и слично, се детално обработени и објаснети во посебен дел од овој учебник посветен на ДКСК.

Законот ги дефинира поимите корупција и судир на интереси.

*Рамка бр. 13 – Дефиниција на корупција според Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси*

Согласно со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси под **корупција** се подразбира злоупотреба на: функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг. Поимот корупција, во смисла на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси ги опфаќа и поимите на:

- **пасивна корупција** – намерно дејствување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да дејствува или да се воздржува од дејствување во согласност со своите обврски или да ги врши своите надлежности, спротивно на службените обврски и
- **активна корупција** – намерно дејствување на кое било лице кое директно или преку посредник, ветува или дава корист од каков било вид на службено лице, за него или за трето лице, со цел да дејствува или да се воздржува од дејствување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности, спротивно на службените обврски.

Под **судир на интереси**, се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластување или службени должности.

Основни начела кои ги предвидува Законот се: **начелото на законитост** – секој е должен во вршењето на функцијата, јавните овластувања и службената должност да постапува во согласност со Уставот и со законите; **начелото на интегритет** – секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно; **начелото на еднаквост** – секој има право на еднаков пристап кон вршењето на работи од јавен интерес и право на еднакво постапување од страна на носителите на власта и лицата кои вршат јавни

овластувања и службени должности; **начелото на јавност** – вршењето на власта, функцијата, јавните овластувања, службената должност и работите од јавен интерес се јавни и подложни на јавна контрола и **начелото на заштита и одговорност** – секој има право да пријави сомневање или сознание за корупција и да биде заштитен согласно со закон.

Законот, во основа, опфаќа четири аспекти:

- спречување на корупцијата во политиката;
- спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања;
- спречување на корупцијата во вршењето работи од јавен интерес и други дејности на правни лица, и
- спречување на судирот на интереси.

### **3.2.2.1 Спречување на корупцијата во политиката**

Една цела глава од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси е насловена **Спречување на корупцијата во политиката**. Притоа, се опфатени следниве прашања:

- **Следење на законитоста на финансирањето на политичките партии:** во случај на постоење на сомневање за незаконско финансирање на политичка партија, ДКСК по сопствена иницијатива или по иницијатива од државни органи, политички партии или здруженија и фондации кои работат во областа на спречување на корупцијата, може да донесе решение за започнување постапка за испитување на финансирањето на политичката партија. Иницијативата и решението за започнување постапка, се доставува до политичката партија со повик да се изјасни за наводите во иницијативата, во рок од 15 дена. ДКСК е должна, во рок од 60 дена, да ја заврши постапката, да го информира лицето кое покренало иницијатива за испитување на финансирање на политичката партија и да ја информира јавноста за наодите од покренатата постапка. Доколку се утврди дека сомневањето е основано, ДКСК иницира постапка за утврдување одговорност пред надлежните органи. Притоа, политичките

партии се должни до ДКСК да ги достават извештаите за финансирање, како и да достават и други податоци по барање на Комисијата заради спроведување на нејзината надлежност за водење постапка за следење на законитоста на финансирањето на политичките партии.

- **Следење на законитоста на финансирањето на изборните кампањи:** ДКСК по сопствена иницијатива или по приговор од организатор на изборна кампања или акредитирани набљудувачи, поведува постапка за утврдување на фактичката состојба и тогаш кога постои сомневање за незаконско финансирање на изборна кампања.
- **Контрола на злоупотребата на буџетски средства во периодот по распишувањето на избори:** оваа контрола се спроведува на начин што, ДКСК по сопствена иницијатива или по поднесен приговор од организаторот на изборна кампања, отвора постапка за утврдување на фактичката состојба, во случај на постоење на сомневање за прекршување на одредбите од Изборниот законик за забрана за употреба на буџетски средства, односно забранети дејства на јавните институции од денот на распишување на изборите, како и прекршување на одредбите од овој закон, кои регулираат забрането постапување од моментот на донесување одлука за распишување на изборите.
- **Забрана за нови инвестиции и вонредни исплати:** од денот на донесувањето на одлуката за распишување на избори до денот на завршувањето на изборите, не може да започне изградбата со средства од буџетот, или од јавните фондови, или со средства на јавните претпријатија, или од другите правни лица што располагаат со државен капитал на нови објекти во инфраструктурата, како: патишта, водоводи, далноводи, канализација и други објекти, или на објекти за општествени дејности – училишта, градинки и други објекти, освен ако за таа намена претходно се обезбедени средства од буџетот, односно станува збор за реализација на програма донесена врз основа на закон во тековната година, да се вршат исплаќања на: плати, пензии, социјална помош или други исплати и материјални надоместоци од буџетски средства или од средства на јавните фондови кои не се редовни месечни исплати, односно сите едногодишни трансфери и исплати или еднократни трансфери од буџетски средства или од средства на јавни фондови, ниту да се отуѓува



државен капитал, ниту да се потпишуваат колективни договори, да се започне постапка за вработување на нови лица или постапка за престанок на работен однос во државни и јавни институции, а започнатите постапки се ставаат во мирување, освен во случаи на итни и неодложни работи.

- **Забрана за користење противправни и анонимни извори на финансирање за време на избори:** политичките партии или кандидати, на изборите не смеат противправно или од анонимни извори да прибираат и користат средства. Ако се појави сомневање дека на изборите противправно или од анонимни извори се користеле средства, ДКСК ќе побара од надлежните органи да извршат проверка на изворот на средства и до неа да достават детален извештај.
- **Утврдување на злоупотреба на финансирање на политички партии за време на изборна кампања:** злоупотреба на финансирање на политички партии за време на изборна кампања постои кога имот во сопственост на државата или на единиците на локалната самоуправа или буџетски средства, или средства од јавни фондови, јавни претпријатија, јавни установи или други правни лица што располагаат со државен капитал, се непосредно или посредно, преку инвестициони работи или на друг начин, користени за изборна кампања или воопшто за финансирање на изборна и друга политичка активност. Во ваков случај, ДКСК презема мерки за утврдување на таквите сомневања.
- **Поткупување на избирачите:** доколку ДКСК дознае или има основи за сомневање за поткуп при избори и гласање, односно за давањето или ветувањето подарок или друга корист за себе или за друг, на избирач при избори или гласање на референдум, за да гласа или да не гласа или да гласа за определен кандидат или за определена одлука, за тоа, без одлагање, писмено ќе го извести надлежниот јавен обвинител.
- **Привилегирање или дискриминација во јавните набавки и другите договори:** ДКСК може да врши увид во документацијата за јавна набавка и за договори поврзани со остварување профит склучени меѓу: државни органи, органи на локалната самоуправа, јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал со домашни или странски правни лица, како и сите дозволи, концесии и други одлуки со кои на правните лица им се признаваат права или повластици определени

со закон или им се одземаат или ограничуваат таквите права или поволности.

- **Влијание при избор, именување и разрешување на раководни места:** Политичка партија или лице што настапува во име на политичка партија не смее да врши притисок при избор или именување, или разрешување на лице на службена, раководна или друга функција или должност. Лице што е разрешено, спротивно на закон, под притисок на политичка партија, како и кандидат за избор или именување што е оштетен со избор или именување, извршено под таков притисок, може пред надлежен суд, со тужба, да побара поништување на актот за избор, именување, односно разрешување.

Законот предвидува и заштита на соработници на правдата и сведоци, пропишувајќи дека не може да се преземе казнено гонење или да се повика на каква и да е друга одговорност лице што открило податоци што укажуваат на постоење на корупција. На лицето што дало изјава или сведочело во постапка за коруптивно дело му се обезбедува заштита согласно со закон, а воедно тоа има право на надоместок на штета што може да ја претрпи тој или член на неговото семејство поради дадената изјава или сведочење.

Покрај ова, Законот предвидува и заштита на лицата што работат на спречување на корупцијата. Така, на лицата што работат во органите за откривање и сузбивање на корупцијата им се обезбедува целосна заштита и независност заради ефикасно извршување на нивните овластувања и должности и врз нив не смее да се врши притисок во работата или во преземањето конкретни дејства.

### **3.2.2.2 Спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања**

Во овој дел се опфатени следниве активности:

- **Забрана за вршење на други дејности:** Избраното или именувано лице за време на траењето на неговиот мандат е должно да ги почитува правилата за неспоивост на функција која ја врши со други функции или дејности утврдени во Уставот и законите. Функцијата претседател на Републиката, претседател на Владата, министер, пратеник, член на совет, градоначалник, судија, јавен обвинител, јавен правобранител, народен

правобранител и други функции, кои ги избира или именува Собранието, Владата или органите на локалната самоуправа се неспојливи една со друга.

- **Ограничувања за вршење на дејност за време на вршење на функцијата:** Лицето кое стапува на функција на избрано или именувано лице, со исклучок на лицата кои стапуваат на функција која не се извршува професионално, доколку управува со трговско друштво или установа како сопственик, е должно пред да стапи на функцијата управувањето да му го довери на друго лице или тело, освен на членови на неговото семејство, за времето на вршењето на функцијата, јавните овластувања или должности.
- **Ограничување на вршење надзор:** Лицата кои со службеното лице се блиски лица, за кои оправдано се смета дека постои интерес што ги поврзува со службеното лице, не можат да вршат супервизорски или контролен надзор врз неговата работа.
- **Ограничување за вршење дејност по престанокот на функцијата:** Службеното лице во рок од три години по престанокот на вршењето на јавните овластувања или должности, не може да се вработи во трговското друштво во кое вршел надзор или имал воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности, ниту да стекне по која било основа, акции, односно удели во правното лице во кое работел, односно вршел надзор.

Во рок од две години по престанувањето на вршењето на јавните овластувања или должности, односно по престанокот на вработувањето, службеното лице не може да врши застапување како претставник на меѓународна или друга организација која со органот во кој претходно работел има или воспоставува договорен, односно деловен однос, да застапува правно или физичко лице пред органот во кој вршел јавни овластувања во предмети за кои како службено лице учествувал во донесување одлуки или да врши работи на управување или ревизија во правното лице во кое најмалку една година пред престанокот на вршењето на јавните овластувања, неговата работа била поврзана со

супервизорска или надзорна функција.

- **Членство во управни и во надзорни органи:** Избраното или именувано лице не може да биде член на управен или надзорен орган во трговски друштва, јавни претпријатија, агенции, фондови и во сите други правни лица со доминантен државен капитал, освен ако со закон не е поинаку утврдено.
- **Забрана за злоупотреба на службени податоци:** Службеното лице не смее да ги користи информациите со кои располага во вршењето на функциите, јавните овластувања и службените должности за остварување корист или предност за себе или за друг.
- **Ограничувања во соработката со правни лица:** Службеното лице во вршењето на својата функција, јавни овластувања или должности не може да воспостави деловни односи со правно лице кое е во негова сопственост или во сопственост на член на неговото семејство, или во кое тој или член на неговото семејство поседува акции или удели, или кое го основал тој или член на неговото семејство, или во кое одговорното лице е член на неговото семејство.
- **Забрана за користење на заеми и други видови поддршка од државата:** Правното лице чиј основач или сопственик било или е избрано или именувано лице, или чиј основач или сопственик е или било член на неговото семејство или во кое член на неговото семејство е одговорно лице, или во кое избрано или именувано лице односно член на неговото семејство, поседува удели или акции, не може да биде корисник на грант, заем односно финансиска поддршка од државата или од единица на локалната самоуправа.
- **Располагање со државен имот:** Избраното, именуваното лице или одговорното лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал е должно веднаш, а најдоцна во рок од десет дена, на ДКСК да ѝ го пријави секој промет со државен имот со кој се стапува во правен однос со правно лице основано од него или од член на неговото семејство или во кое одговорно лице е член на неговото семејство.

- **Економично користење на државни средства:** Секое службено лице е должно да ги чува државните средства што му се доверени и со нив да располага на најекономичен начин и за однапред определените намени. Забрането е средствата да се користат за приватни цели или да се даваат на користење на друг.
- **Забрана за стекнување акционерски права:** Службеното лице не може во текот на траењето на мандатот, односно должноста, како и во рок од три години по неговиот престанок да стекне по која и да е основа и во кој и да е облик акционерски права во правно лице врз кое тој или органот во кој работи или работел, врши, односно вршел надзор, освен ако тие права ги стекне по пат на наследување.
- **Забрана на влијание за вработување блиски роднини:** Службеното лице не смее да врши влијание за вработување или унапредување на блиско лице во органот во кој е избрано или именувано, или во друг државен орган или јавно претпријатие, јавна установа, или друго правно лице што располага со државен капитал врз кое врши надзор органот во кој лицето е избрано, односно именувано.
- **Забрана за влијание врз постапките за јавни набавки:** Службеното лице не смее да врши незаконско влијание во постапката за јавна набавка.
- **Забрана за примање подароци:** Службеното лице при вршењето на јавните овластувања и должности не смее да прима подароци, освен во случаите, во износ и на начин утврдени со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, односно Законот за вработените во јавниот сектор.
- **Спонзорства и донации:** Избраното, именуваното лице или одговорното лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал, во врска со вршењето на јавните функции, овластувања и должности, не смее да склучува договор за спонзорство во свое име.

### 3.2.2.3 Спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања

Во овој аспект, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси се осврнува на следниве прашања:

- **Незаконски барања на претпоставен:** Службеното лице од кое неговиот претпоставен, или избраното или именувано лице, бара во вршењето на службата да постапи спротивно на Устав, закон или друг пропис, е должно за тоа да му укаже на оној кој ја издал наредбата. Доколку и по усното укажување, непосредно, претпоставениот ја повтори наредбата, службеното лице веднаш за тоа писмено ќе го извести непосредно повисокиот претпоставен во однос на оној кој ја издал наредбата и ДКСК. По писменото укажување, службеното лице е ослободено од обврската за незаконско вршење на службено дејство и не може за тоа да биде повикано на одговорност, ниту да трпи последици. Службеното лице кое постапило согласно со должноста за укажување има право на заштита согласно со овој закон, како и согласно со одредбите од Законот за заштита на укажувачи. По известувањето, ДКСК презема мерки како по пријава од укажувач, во постапка и рокови утврдени со одредбите од Законот за заштита на укажувачи.
- **Непријавување на казниво дело:** Службеното лице е должно да го пријави секое казниво дело поврзано со корупција, како и секоја повреда на одредбите од овој закон, за кои дознало во вршењето на својата должност.
- **Забрана за вршење влијание врз друг:** Службеното лице не смее да ја користи својата положба вршејќи влијание врз друго лице во државен орган, јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице, за тоа да донесе или да не донесе определена одлука, да стори нешто, да пропушти или да трпи заради остварување корист.
- **Вршење дискрециони овластувања:** Во вршењето дискрециони овластувања, секое службено лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелото на законитост и справедливост. Физичкото или правното

лице што е незадоволно од одлуката донесена врз основа на дискреционото овластување и кое смета дека таа одлука е донесена поради корумпираност, може да поднесе претставка пред ДКСК, која е должна да ја разгледа (претставката) и да го извести физичкото, односно правното лице за постапувањето по неа.

- **Понуда на поткуп:** Службеното лице на кое му е понуден поткуп, е должно да преземе мерки за идентификација на понудувачот и да го пријави на надлежен орган.
- **Постапка во случај на обвинение за корупција:** Службеното лице кое е правосилно осудено за коруптивно дело, без одлагање го известува органот кој го избрал или именува, односно својот претпоставен.
- **Ништовност на правни акти:** Правните акти што се резултат на корупција или на судир на интереси или се донесени, односно склучени заради корупција, односно во состојба на судир на интереси – се ништовни. Секој кој има правен интерес, може да бара поништување на ваквите правни акти со поднесување, како доказ, правосилна судска одлука, односно одлука на надлежен орган со која е утврдено постоењето на корупција или судир на интереси.
- **Злоупотреба во вршењето работи од јавен интерес:** Лицето што врши работи од јавен интерес не смее да ја злоупотреби својата положба за остварување на корист.
- **Заштита на средствата за јавно информирање:** Се забранува каква било присилба, спречување или влијание на друг начин врз средствата за јавно информирање да објавуваат или да не објавуваат информации за случаи на корупција и судир на интереси. Новинарот има право на непречен пристап до сите извори на информации во согласност со закон. Никој не може да ја исклучи јавноста од расправата за корупција и судир на интереси пред надлежен орган или правно лице, освен кога станува збор за претходна постапка што е прогласена за доверлива. Никој не може од новинарот што објавил информација за акт на корупција и за судир на интереси да бара да го открие изворот на информацијата.
- **Злоупотреба на средствата за јавно информирање:** Секој којшто

објавува информација за корумпираност на друг, е должен да ја почитува претпоставената невиност и принципите на вистинито, објективно и непристрасно информирање, како и други принципи на кодексот на професионалната етика. Никој не може да користи средство за јавно информирање за лажно обвинување на друг за корупција.

- **Злоупотреби во финансиското работење:** Секој вработен во банка, штедилница, менувачница, осигурително друштво, берза или друга финансиска организација, е должен веднаш да пријави сомнителна трансакција во врска со корупција. Пријавата се доставува до одговорното лице во тоа правно лице и органите определени со закон, како и до ДКСК.
- **Спречување на корупција во трговските друштва:** Одговорното лице во трговско друштво или во друго правно лице, не смее да ја искористи својата положба, да прими награда или каква и да е друга корист или ветување за тоа, за себе или за друг, заради создавање монополска положба на пазарот, дискриминација на други трговски друштва или други правни лица, предизвикување растројство на пазарот и причинување штета на друго физичко или друго правно лице што не е резултат на лојална конкуренција на пазарот.

#### **3.2.2.4 Спречување на судирот на интереси**

Посебен дел од Законот е посветен на **спречувањето на судирот на интереси**. Службеното лице во своето работење, е должно да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување. Во случај на сомневање за постоење судир на интереси, службеното лице е должно да ги преземе сите неопходни мерки за да го спречи влијанието на неговиот приватен интерес или приватниот интерес на друго лице врз извршувањето на неговите овластувања и должности и за тоа да го извести својот претпоставен. Во случај на постоење на сомневање за судир на интереси, службеното лице е должно да побара мислење од ДКСК.

Доколку службеното лице учествува во расправа на орган или тело во кое се одлучува за работи за кои, тоа или блиско лице, има приватен интерес,



службеното лице е должно да го пријави постоењето на приватниот интерес и да се из земе пред расправата и одлучувањето, а најдоцна пред почетокот на одлучувањето. Службеното лице кое учествува или одлучува во постапката за избор, именување или вработување или е вклучено како член на телото што ја спроведува таа постапка е должно да го извести раководното лице во органот, односно институцијата каде што врши јавни овластувања за сите постапки што можат да предизвикаат судир на интереси. Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување.

Во случај кога постои сомневање за постоење на судир на интереси, ДКСК поведува постапка за утврдување постоење судир на интереси. Постапката се поведува: по службена должност, по барање на службеното лице, по пријава на друго лице, по барање на раководното лице во органот, односно институцијата каде што службеното лице врши функции, јавни овластувања или службени должности, и по анонимна пријава. Во постапката ДКСК прибира документи, податоци и информации од физички и правни лица, како и од службеното лице. Субјектите, се должни да ги достават документите, податоците и информациите со кои располагаат.

Кога ДКСК ќе констатира постоење на судир на интереси, е должна за тоа да го извести службеното лице и да побара од него, во рок од 15 дена од доставувањето на одлуката, да го отстрани судирот на интереси. Ако службеното лице постапи по барањето, тогаш Комисијата ја запира постапката и за тоа ги известува службеното лице и подносителот на пријавата. Но, доколку лицето не постапи по барањето на Комисијата, таа без одлагање за тоа го известува надлежниот орган со барање да се поведе дисциплинска постапка, доколку службеното лице не е избрано или именувано лице; или со иницијатива за разрешување/престанок на вршењето на јавните овластувања или должности, доколку службеното лице е именувано или назначено лице, или изрекување мерка јавна опомена, доколку службеното лице е лице избрано на непосредни избори. Јавната опомена се објавува на веб-страницата на ДКСК и во средствата за јавно информирање.

ДКСК ја известува јавноста за случаите на судир на интереси по кои таа

постапувала, а е должна податоците до кои дошла при водењето на постапката за утврдување на постоење на судир на интереси да ги штити од злоупотреби за дискриминирање или омаловажување на службеното лице.

Кога станува збор за спречувањето на судирот на интереси, во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси е предвидено дека широк круг на лица се должни да поднесуваат изјава за имотната состојба и за интересите до ДКСК. Нив ги поместуваме во рамката во продолжение.

*Рамка бр. 14 – Лица кои се обврзани да поднесат изјава за имотната состојба и за интересите*

Изјава за имотната состојба и за интересите се должни да поднесат:

- сите избрани или именувани лица;
- одговорните лица во јавните претпријатија и јавните установи или другите правни лица што располагаат со државен капитал;
- нотарите;
- извршителите;
- административните службеници кои имаат звање секретар (ниво А);
- лица вработени во кабинетите на претседателот на државата, претседателот на Владата, министрите и генералниот секретар на Владата заради извршување на работни задачи на посебни советници.

Овие лица ги поднесуваат изјавите во рок од 30 дена од изборот/именувањето/назначувањето/вработувањето, а исто така се должни да ја пријавуваат и секоја промена (во рок од 30 дена).

Податоците од изјавата за имотната состојба и за интересите и пријавата за промена во имотната состојба и во интересите, претставуваат информации од јавен карактер, освен податоците заштитени со закон.

Во моментот на пишување на овој учебник, за жал, ДКСК и по речиси две години од усвојувањето на новиот Закон и нејзиното основање, сè уште нема

објавено единствен образец за Изјава за имотната состојба и за интересите, ниту носителите на јавни функции можат да поднесуваат вакви изјави по електронски пат, согласно со одредбите од Законот.

### **3.2.2.5 Процедури за пријавување на прекршувања на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси**

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси не пропишува посебна постапка за работа на ДКСК. Како и секој друг јавен орган, така и ДКСК ги применува правилата на општата управна постапка при носење на своите одлуки. Отстапка или исклучок од овие правила претставуваат одредбите во Законот за спречување на корупција и судир на интереси кои пропишуваат изречно одредени специфики во постапувањето на ДКСК (рокови, објава на одлуките и сл.).

ДКСК е воедно должна да воспостави ефикасни процедури за пријавување на прекршување на овој закон кој ќе обезбеди едноставен и лесно достапен метод на поднесување на известувања за сторен прекршок, внатрешни процедури за прием и обработка на известувањата за сторен прекршок и заштита на личните податоци на лицето кое доставило известување за сторен прекршок согласно со прописите за заштита на личните податоци.

За целите на спречување и одвраќање од извршување на активности кои се сметаат за прекршоци, согласно со овој закон, ДКСК е должна јавно да ги објави информациите за извршените контроли, за спроведените постапки и глобите изречени за сторените прекршоци согласно со овој закон.

Посебно значајно од аспект на примената на законските решенија, е тоа што Законот содржи посебна глава во која се поместени прекршочни одредби, во кои, за различни прекршоци, како најнизок износ на глоба е предвиден износот од 200 евра, а највисокиот износ е 1.000 евра во денарска противвредност. Одмерувањето на глобата, како и остварувањето на правото на правен лек по изречената глоба и постапката по него, се врши согласно со Законот за прекршоците. За прекршоците утврдени со овој закон, прекршочната постапка ја води и прекршочните санкции ги изрекува Прекршочната комисија во

ДКСК. Членови на Прекршочната комисија се овластени службени лица во Секретаријатот со соодветен степен и вид на стручна подготовка и потребно работно искуство, определени со закон, од кои најмалку еден од членовите е дипломиран правник со положен правосуден испит. Пред поднесувањето на барањето за поведување прекршочна постапка, се води постапка на порамнување со издавање на прекршочен платен налог, согласно со Законот за прекршоците.

Повеќе за самите прекршоци во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси е наведено во следната глава.

### **3.3. Закон за заштита на укажувачите**

Законот за заштита на укажувачите е донесен во 2015 година, со измени и дополнувања направени во 2018 година. Со овој закон, се уредуваат заштитеното пријавување во јавниот и во приватниот сектор, заради заштита на јавниот интерес; правата на укажувачите; како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедување заштита на укажувачите. Надзор над спроведувањето на одредбите на овој закон, врши Министерството за правда.

Одредбите во договорите и актите со кои се склучуваат, односно уредуваат работните односи и работните ангажмани, со кои се забранува пријавување на сомневање или сознание за казниво дело или друго незаконско, недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес, безбедноста и одбраната, или таквото пријавување се дефинира како прекршување на одредбите за доверливост, лојалност и професионалност, се сметаат за ништовни.

Овластените, односно раководните лица на институциите, односно правните лица во јавниот сектор до кои се пријавува, се должни до ДКСК да доставуваат полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи.

**Што е заштитено пријавување?** Под заштитено пријавување се подразбира пријавување односно откривање со кое согласно со Законот за заштита на укажувачи се пренесува разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво, неетичко или

друго незаконско или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

Укажувач е лице од категориите утврдени со законот, кое со добра намера врши заштитено пријавување согласно со овој закон. Категории на лица кои може да се јават во својство на укажувачи се:

- лице кое има засновано работен однос на неопределено или определено време во институцијата, односно правното лице за каде што пријавува;
- кандидат за вработување, кандидат за волонтер или практикант во институцијата односно правното лице за каде што пријавува;
- лице кое е или било волонтер или практикант во институцијата, односно правното лице за каде што пријавува;
- лице кое по која било основа е или било ангажирано за извршување на работа од институцијата, односно правното лице за каде што пријавува;
- лице кое по која било основа е или било во деловен однос или друг однос на соработка со институцијата, односно правното лице за каде што пријавува;
- лице кое користи или користело услуги во институцијата, односно правното лице во јавниот и во приватниот сектор за каде што пријавува.

### **3.3.1. Видови на заштитено пријавување**

Заштитено пријавување се врши како заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување, анонимно или доверливо, со добра намера и врз основа на разумно уверување во времето на пријавувањето дека информациите содржани во пријавата се вистинити. Притоа, укажувачот не е должен да ја докажува добрата намера и вистинитоста на пријавувањето. Воедно, на укажувачот му се обезбедува заштита согласно со закон и му се гарантира доверливост. Ова право на доверливост на укажувачот може да се ограничи со судска одлука за која без одлагање се известува укажувачот.

Постојат три вида заштитено пријавување:

- **Заштитено внатрешно пријавување** е она пријавување кое укажувачот го врши во институцијата, односно во правното лице, за каде што има сомневање или сознание дека е извршено, се врши или ќе се изврши казниво дело, или друго незаконско или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес. Ова пријавување може да биде усно, на записник или во писмена форма до лицето овластено од раководното лице во институцијата, односно до правното лице за каде што пријавува. Во институцијата, односно во правното лице каде што нема овластено лице за прием на пријави од укажувачи, заштитено внатрешно пријавување се врши до раководното лице на институцијата, односно до правното лице.

Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи, односно раководното лице во институцијата, односно правното лице е должно:

- да постапува по пријавувањето со почитување на процедурите утврдени со актот за внатрешно пријавување;
  - да ги заштити личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот, кој пријавува анонимно или доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци;
  - да го информира укажувачот кој е познат за преземените мерки во врска со пријавата без одлагање, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата.
- **Заштитено надворешно пријавување** е кога укажувачот пријавува до: МВР, надлежното јавно обвинителство, ДКСК, Народниот правобранител на РСМ или други надлежни институции, односно правни лица, доколку:
    - пријавувањето е непосредно или посредно насочено против раководното лице во институцијата, односно правното лице каде што пријавува;
    - укажувачот во врска со пријавувањето не добие информација за

преземени мерки;

- не се преземени мерки или укажувачот не е задоволен од постапувањето, се сомнева дека нема да се преземат мерки или дека пријавувањето ќе предизвика штетни последици за него или за негово блиско лице.

Институциите односно правните лица до кои укажувачот извршил заштитено надворешно пријавување, се должни во рамките на своите надлежности да постапат по пријавата, да ги заштитат личните податоци на укажувачот, односно податоците кои можат да го откријат идентитетот на укажувачот кој пријавува анонимно или доверливо, согласно со прописите за заштита на личните податоци, а за преземените мерки да го информираат укажувачот без одлагање, најдоцна во рок од 15 дена од денот на приемот на пријавата. Заштитеното надворешното пријавување се уредува со акт што го донесува министерот за правда.

Институцијата, односно правното лице, до кое укажувачот ја доставил пријавата е должна на барање на укажувачот да му даде известување за текот и дејствата кои се преземени во постапувањето по пријавата, како и да му овозможи на увид во списите на предметот, согласно со закон, а завршувањето на постапката, да го известува укажувачот кој е познат за исходот на постапувањето по пријавата.

- **Заштитено јавно пријавување** постои во случаите кога заштитените внатрешни или надворешни пријавувања се оневозможени поради невостановена процедура за прием на пријави или укажувачот во врска со извршеното заштитено пријавување, не добил информација за преземени мерки во законски утврдениот рок, односно ако не се преземени мерки или постои лесно препознатлива опасност од уништување на докази или прикривање одговорност, тогаш може да се направи заштитено јавно пријавување, кое подразбира дека укажувачот врши заштитено пријавување со правење јавно достапни информации. Укажувач кој врши заштитено јавно пријавување не смее да ги прави јавно достапни:

- личните податоци на субјектот кои не се од значење за заштитеното пријавување;
- податоците односно информациите кои согласно со закон се сметаат за класифицирани информации, согласно со прописите за класифицирани информации, како и податоците односно информациите со кои се загрозува водењето на кривичната, прекршочната или граѓанската постапка, доколку тоа е непосредно и лесно препознатливо;
- податоците односно информациите со чијашто јавна достапност се повредува или загрозува националната безбедност, одбраната на независноста или територијалниот интегритет на РСМ.

### **3.3.2. Заштита на податоците и идентитетот на укажувачот**

Со цел да се заштитат податоците и идентитетот на укажувачот, Законот забранува откривање или овозможување откривање на идентитет на укажувач без негова согласност, освен кога тоа се бара со судска одлука кога е неопходно потребно за водење на постапка пред надлежен орган. Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи е должно да ги заштити податоците на укажувачот, односно податоците врз основа на кои може да се открие идентитетот на укажувачот, освен ако укажувачот се согласи на откривање на тие податоци. Овие податоци, особено не смеат да му се откријат на лицето за кое се укажува во информацијата.

Овластеното лице за прием на пријави од укажувачи е должно во текот на примањето на информациите да го извести укажувачот дека неговиот идентитет може да биде откриен на надлежниот орган, како и да го извести за мерките за заштита на учесникот во кривичната постапка.

На укажувачот и нему блиско лице им се обезбедува заштита од каков било вид на повреда на право, при утврдување одговорност, санкција, престанок на работен однос, суспензија на работно место, распоредување на друго работно место кое е понеповолно, дискриминација или штетно дејство или опасност од настапување на штетни дејства заради извршеното заштитено



внатрешно и надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување. Оваа заштита се обезбедува од страна на институцијата, односно правното лице каде што е извршено пријавување со преземање дејство, да се спречи повреда на правата од работниот однос или на кое било право, и воздржување од дејства со кои се повредува или загрозува кое било право на укажувачот поради извршеното пријавување. Доколку не е обезбедена заштитата, укажувачот за ова пријавува во ДКСК, кај Народниот правобранител на РСМ, до Инспекцискиот совет, до МВР и до Јавното обвинителство.

По добивањето на пријавата, надлежните институции без одлагање од институцијата, односно правното лице каде што е извршено пријавувањето, бара известување за постоење на каков било вид повреда на правото на укажувачот и на членовите на неговото семејство поради извршеното пријавување. Правното лице, односно институцијата е должна без одлагање да постапи по барањата и без одлагање, а најдоцна во рок од 8 (осум) дена, за ова да достави известување.

Во случај кога ќе се утврди дека институцијата, односно правното лице каде што е извршено пријавувањето, го повредило правото на укажувачот, на член на неговото семејство или нему блиско лице, институциите без одлагање се обраќаат до надлежните институции и органи со писмено барање за итно преземање мерки за заштита на укажувачот со прекинување на дејствата, односно отстранување на пропустите со кои се повредуваат правата на укажувачот. Доколку и покрај преземената активност на институциите продолжи повредата на правото на укажувачот, на член на неговото семејство или нему блиско лице, институциите без одлагање, а најдоцна во рок од 8 (осум) дена покренуваат иницијатива за поведување постапка за кривично гонење, односно иницијатива за поведување постапка пред надлежните органи за разрешување, распоредување, сменување или примена на други мерки на одговорност на избрани или именувани лица, службени лица или одговорни лица во јавни претпријатија и други правни лица што располагаат со државен капитал.

Доколку е пријавено кривично дело против државата, против човечноста и меѓународното право, од областа на организираниот криминал и за кое со Кривичниот законик е пропишана казна затвор од најмалку четири години, чиешто докажување е проследено со несразмерни тешкотии или не може да се

изврши без исказ на укажувачот, кој поради можната опасност да биде изложен на заплашување, закана со одмазда или опасност за животот, здравјето, слободата, физичкиот интегритет или имот од поголем обем, не се согласува во својство на сведок да даде исказ, институциите со прибавена писмена согласност од укажувачот доставуваат:

- до МВР или до надлежниот јавен обвинител иницијатива за доставување писмено барање за поднесување Предлог за вклучување во Програмата за заштита согласно со Законот за заштита на сведоци или
- до Јавниот обвинител на РСМ иницијатива за поднесување Предлог за вклучување во Програмата за заштита согласно со Законот за заштита на сведоци.

Укажувачот има право на судска заштита пред надлежен суд согласно со закон. Тој може пред надлежниот суд со тужба да побара:

- утврдување дека е преземено штетно дејство или е повредено право заради заштитено пријавување;
- забрана на вршење на штетно дејство или повреда на право заради заштитено пријавување и повторување на штетно дејство или повреда на право заради заштитено пријавување;
- поништување на акт со кое е извршено штетното дејство или повреда на право заради заштитено пријавување;
- отстранување на последиците од штетно дејство или повреда на право заради заштитено пријавување;
- надоместок на материјална и нематеријална штета заради заштитено пријавување.

Постапката по тужбата е итна.

Во случај на спор за постоење повреда на право на укажувачот и на негово блиско лице поради пријавување, товарот на докажување е на страна на институцијата, односно правното лице кое ги повредило правата на укажувачот и на членовите на неговото семејство. Укажувачот има и право на надомест на штета што може да ја претрпи тој или нему блиско лице поради заштитено пријавување.

### **3.3.3. Заштита на податоците и идентитетот на укажувачот**

Под злоупотреба на пријавувањето на укажувачот се подразбира свесно пријавување невистинити информации за физичко или правно лице со цел предизвикување штетни последици за нив или доколку со должно внимание и совесно, до степен до кој тоа го дозволуваат околностите, не проверил дали тие се точни и веродостојни. Со утврдувањето на ваквата злоупотреба, укажувачот го губи правото на заштита. Злоупотребата на пријавувањето на укажувачот поради која настанале штетни последици за физичкото или правното лице е основ за поведување постапка за утврдување на неговата одговорност согласно со закон.

### **3.4. Закон за лобирање**

Законот за лобирање е донесен во 2008 година, со измени и дополнувања направени во 2011 година. Во меѓувреме, во 2010 година, Уставниот суд донесе и одлука за укинување на определени членови од Законот за лобирање.<sup>29</sup> Законот се однесува на лобирањето кај законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кај советот и градоначалникот на локално ниво.

Со овој закон, всушност, се уредуваат: начелата на лобирање, условите за стекнување својство на лобист, регистрирањето на лобистите, водењето на Регистарот на лобисти, правата и должностите на лобистите, активностите кои не се сметаат за лобирање, надзорот над лобирањето и мерките што можат да му се изречат на лобистот поради непочитување на одредбите од овој закон.

Лобирањето е активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт, заради остварување определени интереси во процесот на донесување закони и други прописи. Лобистот се дефинира како физичко лице кое врши лобирање за соодветен паричен

---

<sup>29</sup> Одлука на Уставен суд У бр. 232/08, објавена во Службен весник бр. 10/2010.

надоместок, регистрирано за вршење на лобирање согласно со овој закон или е вработено во правно лице кое е регистрирано за вршење на лобирање со кое е склучен договор за лобирање. Нарачател на лобирање е заинтересирано физичко или правно лице кое има интерес од лобирањето пред законодавната, извршната и локалната власт.

### **3.4.1. Начела на лобирање**

Лобирањето се спроведува доброволно, врз основа на писмен договор меѓу лобистот, односно правното лице кај кое е вработен лобистот и наarachателот на лобирањето, како страни во лобирањето. Во договорот се утврдуваат условите под кои се спроведува лобирањето, како и надоместокот за лобирањето. Нарачателот на лобирањето му издава на лобистот полномошно, со кое лобистот се претставува пред органите кај кои лобира. Лобистот треба да постапува совесно и одговорно. Информациите кои лобистот ги добил од наarachателот на лобирањето или сам дошол до нив, се доверливи, освен ако страните на лобирањето не определите поинаку во договорот.

Лобирањето е транспарентно и во секое време наarachателот на лобирањето, како страна во лобирањето, има право на увид во активностите на лобистот, како и во работите кои се од значење за лобирањето.

### **3.4.2. Услови за стекнување својство на лобист**

Лобист може да биде домашно физичко лице кое е деловно способно и кое е запишано во Регистарот или е вработено во правно лице со кое е склучен договор за лобирање.<sup>30</sup> Правното лице со кое е склучен договорот за лобирање, мора да ги исполнува следниве услови: да е регистрирано во Централниот регистар и да има регистрирано и дејност за лобирање.

Избраните и именуваните лица, кои професионално вршат функции утврдени со закон во законодавната, извршната и локалната власт, не смеат да

---

<sup>30</sup> Во РСМ лобирање може да врши и лице кое не е државјанин на РСМ, под услов да е регистрирано за лобист.

вршат лобирање додека им трае мандатот, како и по завршувањето на нивната функција, сè додека примаат плата во согласност со закон.

Одговорното лице во јавно претпријатие или јавна установа, формирани од законодавната, извршната или локалната власт и одговорното лице во организација, со јавни овластувања, не може да врши лобирање додека им трае мандатот. Вработените лица во органите на законодавната, извршната и локалната власт не можат да вршат лобирање додека се вработени во тие органи.

### **3.4.3. Регистрирање на лобистите**

Регистарот на лобисти го води генералниот секретар на Собранието на РСМ и тој е јавен. Во Регистарот се запишуваат следниве податоци за лобистот: име и презиме, ЕМБГ и адресата на живеење, како и името и седиштето на правното лице во кое лобистот е вработен. Регистрацијата на лобистот е за време од една година, со можност за нејзино продолжување. Лобистот може да побара пред истекот на регистрацијата да биде избришан од Регистарот.

Генералниот секретар на Собранието на РСМ издава потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот во рок од 8 (осум) дена од денот на поднесувањето на образецот. Доколку тој не издаде потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот, односно не донесе решение за одбивање на пријавата во рокот од 8 (осум) дена, подносителот на пријавата има право во рок од 3 (три) работни дена, од истекот на тој рок, да поднесе барање до писарницата на генералниот секретар на Собранието на РСМ за донесување на решение по поднесената пријава, односно да издаде потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот. Генералниот секретар е должен во рок од 5 (пет) работни дена од денот на приемот на барањето, да донесе решение со кое барањето за издавање потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот е уважено или одбиено. Доколку не донесе решение во тој рок, тогаш подносителот на барањето може да го извести Државниот управен инспекторат во рок од 5 (пет) работни дена.

Државниот управен инспекторат е должен во рок од десет дена од денот на приемот на известувањето да изврши надзор над работата на генералниот секретар на Собранието на РСМ за тоа дали е спроведена постапката согласно со закон и да го информира подносителот на барањето за преземените мерки. Инспекторот од Државниот управен инспекторат, по извршениот надзор, согласно со закон донесува решение со кое го задолжува генералниот секретар во рок од десет дена да одлучи за поднесеното барање, односно да го уважи или одбие барањето и за преземените мерки да го извести инспекторот, а од донесениот акт со кој одлучил за поднесеното барање, во прилог на известувањето, да му достави копија од актот.

Доколку генералниот секретар не одлучи во рокот од десет дена, инспекторот ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена во кој генералниот секретар ќе одлучи по поднесеното барање за што во истиот рок ќе го извести инспекторот за донесениот акт. Доколку генералниот секретар не одлучи и во дополнителниот рок, инспекторот во рок од три работни дена ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител и во тој рок ќе го информира подносителот на барањето за преземените мерки.

Во случај инспекторот воопшто да не постапи по известувањето, подносителот на барањето, во рок од пет работни дена, има право да поднесе приговор до писарницата на директорот на Државниот управен инспекторат. Директорот на Државниот управен инспекторат е должен во рок од три работни дена да го разгледа приговорот и доколку утврди дека инспекторот не постапил по известувањето од подносителот на барањето, директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе барање за поведување на прекршочна постапка за прекршок утврден во Законот за управната инспекција за инспекторот и ќе определи дополнителен рок од пет работни дена во кој инспекторот ќе изврши надзор во Министерството за правда дали е спроведена постапката согласно со закон и во рок од три работни дена од денот на извршениот надзор да го информира подносителот на барањето за преземените мерки. Доколку инспекторот на постапи и во дополнителниот рок, директорот на Државниот управен инспекторат ќе поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител против

инспекторот и во рок од три работни дена ќе го информира подносителот на барањето за преземените мерки и ќе овласти друг инспектор да го спроведе надзорот веднаш.

Во случај директорот на Државниот управен инспекторат да не постапи, тогаш подносителот на барањето може да поднесе пријава до надлежниот јавен обвинител, во рок од 8 (осум) работни дена.

Ако пријавата за упис не ги содржи податоците пропишани во образецот на пријавата, генералниот секретар на Собранието на РСМ ќе го повика барателот за упис во рок од три дена да ги отстрани недостатоците во пријавата.

Ако барателот ги отстрани недостатоците, ќе биде запишан во Регистарот и ќе му се издаде легитимација. Во спротивно, генералниот секретар ќе донесе решение со кое ќе го отфрли доставеното барање за упис во Регистарот. Против ова решение, барателот има право да поведе управен спор пред надлежниот суд.

#### **3.4.4. Права и должности на лобистите**

Лобистот има право од органите кај кои лобира да добива информации и документи поврзани со предметот на лобирање на начин, во постапка и во обем предвидени во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер. Лобистот може да оствари непосредни средби и состаноци со функционерите на органите на законодавната и извршната власт, како и со функционерите на локалната власт, во согласност со правилата за работа на тие органи.

Лобистот е должен на средбите со функционерот, да му ги изнесе податоците важни за лобирањето, а особено за кого лобира и каква е целта и намерата на лобирањето.

Лобистот може да бара да ги претстави своите ставови и мислења за предметот за кој лобира во работните тела на законодавната и извршната власт на централно ниво, како и пред работните тела кај органите на локалната власт кај кои лобира. Работните тела на законодавната и извршната власт на

централно ниво и работните тела на органите на локалната власт, можат по своја иницијатива да го поканат лобистот да го изнесе своето мислење во врска со предметот на лобирање. Лобистот е должен на функционерот, претставник на законодавната или извршната власт на централно ниво, како и на функционерот, претставник на локалната власт, да им достави точни податоци.

Барањето на лобистот за средба со функционер од законодавната, извршната или локалната власт може да биде одбиено со образложение.

Лобистот може да организира и да учествува во јавни дебати што се однесуваат на предметот за кој лобира, како и да дава изјави и да објавува прилози за предметот за кој лобира во средствата за јавно информирање.

Регистрираниот лобист е должен до генералниот секретар на Собранието на РСМ и до ДКСК да достави писмен извештај за својата работа и тоа најдоцна до 31 јануари во тековната година, за претходната година или најдоцна за 30 дена од денот на бришењето од Регистарот без оглед на причините за бришење. Извештајот треба да содржи: податок/потврда дека е регистриран како лобист, податоци за кого, за што и кога лобирал, податоци за тоа кај кого и преку кои активности лобирал, како и податоци за финансиските средства што ги добил за извршеното лобирање.

#### **3.4.5. Надзор над лобирањето**

Надзорот над лобирањето го врши ДКСК. Функционерот е должен да поднесе пријава до ДКСК ако лобистот се однесува спротивно на законот. ДКСК ја доставува пријавата до лобистот на кој се однесува таа за да даде одговор на наводите во неа, како и до правното лице кај кое е вработен лобистот. Ако по проверката на наводите во пријавата, се утврди дека тие се точни, на лобистот и на правното лице кај кое е вработен лобистот може да им се изрече некоја од мерките предвидени во Законот. Така, ДКСК на лобистот ќе му изрече мерка опомена, ако лобистот не поднесе писмен извештај за својата работа или ако се утврди дека се точни наводите од пријавата.

Доколку на лобистот му е изречена мерката опомена двапати едноподруго



во периодот додека договорот е во сила, ДКСК ќе поднесе иницијатива до генералниот секретар на Собранието на РСМ за бришење на лобистот од Регистарот. Генералниот секретар е должен да постапи по иницијативата.

На правното лице каде што е вработен лобистот на кого му е изречена мерка опомена, ДКСК ќе му изрече мерка опомена, додека за правното лице ДКСК ќе поднесе иницијатива до Централниот регистар за бришење на дејноста лобирање ако на лобистот кој е вработен во правното лице му е изречена мерка бришење од Регистарот. Против одлуката со која на лобистот и на правното лице, каде што е вработен лобистот, им се изрекува една од спомнатите мерки, може да поведат постапка пред надлежниот суд.

### **3.4.6. Права и должности на лобистите**

Целта на донесувањето на овој Закон беше законско уредување на лобирањето и утврдување транспарентна постапка при лобирање, односно очекувањата од Законот беа дека неформалните лобисти ќе ја регистрираат дејноста. Но, се покажа дека Законот не ги исполни очекувањата имајќи предвид дека, од неговото донесување до денес, во Регистарот што се води во Собранието на РСМ бил запишан само еден лобист, а од друга страна останува да постои и широко распространето лобирање надвор од законската рамка. Истовремено, и јавната свест и препознавањето на лобирањето се на незадоволително ниво.<sup>31</sup>

Соодветното имплементирање и заживување на законската рамка со која се уредува лобирањето е посебно важно, со оглед на тоа дека лобирањето надвор од законските рамки преставува висок ризик за корупција. Треба да се има предвид и дека една од препораките на ГРЕКО од четвртиот круг на евалуација е да се воведат правила за односите на пратениците со лобистите и со трети лица кои што настојуваат да влијаат врз законодавниот процес.

Како причина за проблемите во примена на Законот се препознаваат определени недостатоци во Законот, како и неговата непрецизност и

<sup>31</sup> Види: Извештај за проценката на влијанието на регулативата, Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за лобирање.

неконзистентност. Така на пример, најголемите недостатоци се однесуваат на дефинирањето на поимот лобист и разграничување на активностите што се сметаат за лобирање од оние што не се сметаат за лобирање, како и непрецизноста околу постапките за регистрирање. Оттука, со цел да се надмине оваа ситуација и со цел да се обезбеди примена на Законот, потребно е, меѓу другото, јасно да се дефинира поимот лобист, условите за регистрирање како лобист односно кои лица може, а кои не може да се регистрираат како лобисти. Понатаму да се направи јасно разграничување на активностите што ќе се сметаат за лобирање во однос на оние што нема да се сметаат за лобирање и да се утврди опфатот на физички и правни лица кои што би извршувале активности на лобирање. Воедно, посебно е битно, да се направи поедноставување на процедурата за регистрирање, како и постапка која ќе обезбеди ефективен надзор.

#### **3.4.7. Подобрување на правната рамка за лобирањето во РСМ**

Како што беше посочено во претходниот текст, постојниот закон за лобирање, иако усвоен пред повеќе од една деценија, сè уште останува само слово на хартија. Имено, неговата примена во РСМ е на незавидно ниво или, покоректно кажано, речиси непостојна.

Веќе спомнавме дека во Регистарот на лобисти кој го води Собранието на РСМ постои само еден регистриран лобист, а лобирањето е широко распространето и се одвива надвор од каква било законска и подзаконска рамка.

Од истата причина и ГРЕКО во Извештајот од четвртиот круг на оценка, објавен во 2014 година, истакнува дека е потребно да се воведат правила за односите на пратениците со лобисти и трети лица кои настојуваат да влијаат врз законодавниот процес (препорака iii).

*Рамка бр. 15 – Извадок од Извештајот од четвртиот круг на оценка на ГРЕКО*

„Контактите на пратениците со лобисти или други лица, кои се обидуваат да влијаат врз нивните одлуки, остануваат нерегулирани. Постои Закон за

лобирање (Службен весник број 106/08 и 135/11), но тој е само во ембрионска фаза и утврдува дека регистарот на лобисти се чува од страна на Генералниот секретар на Собранието. Регистрираните лобисти мораат да достават до Генералниот секретар, годишен извештај за нивните активности за лобирање, кој треба да вклучува податоци за пратениците и другите службени лица кај кои тие лобирале, предметот на лобирање и финансискиот надоместок кој го добиле за нивното лобирање. Овој закон, на лобистите им овозможува, директни средби со службените лица кај кои тие сакаат да лобираат, да ги претстават своите гледишта на работните тела на законодавната и извршната власт и да организираат и учествуваат во јавни дебати на теми кои ги засегаат...

Евалуацискиот тим на ГРЕКО беше информиран дека досега е регистриран само еден лобист и дека ДКСК и Генералниот секретар на Собранието немаат податоци за нерегистрираните лобисти. Како и да е, неколку соговорници на Евалуацискиот тим на ГРЕКО потврдија дека лобирањето на нерегистрираните лобисти е широко распространето во практиката.“

За жал, во последниот времен извештај за усогласеност, објавен во почетокот на месец октомври 2020 година, ГРЕКО оценува дека препораките за регулирање на односите на пратениците со лобистите сè уште остануваат нерегулирани.

Освен во четвртиот, ГРЕКО се осврнува на лобирањето и во петтиот круг на евалуација. Тука, најнапред, ја претставуваме петтата препорака.

*Рамка бр. 16 – Извадок од Извештајот од четвртиот круг на оценка на ГРЕКО (2)*

„v. Да се воведат правила со кои ќе се регулираат i) интеракциите на лицата што вршат највисоки извршни функции со лобисти и трети страни кои сакаат да влијаат врз процесот на донесување одлуки, и ii) редовно објавување на таквите контакти, вклучувајќи го и предметот на дискусија и идентитетот на лицата кои учествуваат и/или биле застапени на таквите состаноци.“

Од овие причини, во 2019 година, на Националниот електронски регистар на прописи (ЕНЕР) беше објавен Предлог-закон за лобирање со кој требаше да се замени постојниот. Како што е спомнато во претходниот текст, овој пропис сè уште не е усвоен бидејќи по објавувањето, Министерството за правда го повлече од собраниската процедура заради доработување. Се очекува негово повторно пуштање во постапка за усвојување кон крајот на 2020 година, како и негово евентуално усвојување во почетокот на 2021 година. Предлог-законот за лобирање содржи повеќе новини. Нив ги сумираме во продолжение.

Прво, соодветниот регистар, наместо Собранието на РСМ, го води ДКСК. На овој начин, треба да се овозможи и контрола од страна на ДКСК на лобистите. Освен тоа, на овој начин се коригира и еден од основните недостатоци на постојниот Закон за лобирање. Имено, контролата на регистрите ја врши независен орган, наместо орган кој во својата суштина е политички.

Второ, се предвидува надградување, т. е. проширување на самиот Регистар. Тој нема да ги содржи само податоците за лобистот (име и презиме, единствен матичен број и адреса на живеење, односно седиште на правното лице во кое лобистот е вработен, како и ден на регистрација на лобистот), туку во него ќе бидат содржани и следниве податоци:

- Податоци за лобисти и лоби-организации:
  - име, презиме и матичен број на лицето кое се пријавува за лобист;
  - државјанство на лицето кое се пријавува за лобист;
  - адреса на живеалиште и престојувалиште на лице кое се пријавува за лобист и адреса за е-пошта за контакт;
  - области за кои лицето кое се пријавува за лобист сака да го регистрира својот интерес да врши лобирање;
  - потпишана изјава со која лицето потврдува непостоење на ограничувањата за вршење на лобирање;
  - датум и број на решението за запишување во Регистарот;
  - датум и број на решението за бришење од Регистарот;

- причини за бришење од Регистарот и податоци за поведена судска постапка против донесеното решение и исход од постапката.
- Записници од остварени контакти со цел лобирање;
- Извештаи за активностите на лобистите и на лоби-организациите;
- Донесени внатрешни акти кои уредуваат процедури за остварувањето и евиденцијата на контактите, со цел лобирање во органите кај кои се лобира.

Со други зборови, соодветниот регистар нема да содржи само податоци за тоа кои сè лица се лобисти, туку во него ќе се содржани и информации за нивните активности. Оттаму, логична е и термилошката разлика. Тековниот Закон за лобирање говори за Регистар на лобисти, додека Предлог-законот за лобирање спомнува Регистар на лобисти, лоби-организации и лобирање.

Трето, во Предлог-законот се подетално уредени клучните поими. Така, на пример, многу подетална и подробна е дефиницијата за лобирање. За полесна споредба, таа е прикажана табеларно.

*Табела бр. 12 – Поим за лобирање во постојниот Закон за лобирање наспроти Предлог-законот за лобирање*

ПОИМ	ЛОБИРАЊЕ
<b>ОДРЕДБИ ВО ПОСТОЈНИОТ ЗАКОН ЗА ЛОБИРАЊЕ ОД 2008 ГОДИНА</b>	Активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт заради остварување на определени интереси во процесот на донесување на закони и други прописи.
<b>ОДРЕДБИ ВО ПРЕДЛОГ-ЗАКОНОТ ЗА ЛОБИРАЊЕ</b>	Лобирањето претставува активност со цел остварување влијание врз процесите на подготвување, донесување и изменување на: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ законите, подзаконските или другите општи акти;</li> </ul>

- јавните политики односно програмите што ги донесуваат органите кај кои се лобира, особено кога тие политики односно програми се однесуваат на просторното планирање, развој и доделување односно распределба на јавните средства.

Лобирањето подразбира контакт со лице кај кое се лобира, со цел конкретно насочено влијание. Лобирањето не се однесува на:

- судските или управните постапки, постапките што се спроведуваат согласно со прописите за јавните набавки и постапките во кои се одлучува за правата и обврските на поединците;
- комуникацијата со граѓаните во врска со остварувањето на индивидуалните права;
- комуникацијата чиешто обелоденување може да претставува закана за безбедноста на кое било лице или за безбедноста на државата;
- граѓанската иницијатива покрената согласно со закон;
- комуникацијата со синдикатите односно со претставниците на синдикатите кога ги застапуваат интересите на своите членови во преговорите за условите за вработување и работа;
- комуникацијата меѓу службените лица во орган на законодавната власт, орган на извршната власт или орган на единица на локалната самоуправа која ја остваруваат во рамките на својот делокруг на работни задачи, односно функции;
- комуникацијата меѓу именуваните односно назначените членови во телата формирани од органите на законодавната/извршната власт,

односно органите на единиците на локалната самоуправа, за целите на разгледување, проценување и анализирање на прашањата од јавната политика заради известување на органите од кои телата се формирани;

- комуникација со или во име на меѓународни организации;
- комуникација со или во име на политичка партија.

Освен тоа, во Предлог-законот се определува и поимот „контакт“, во контекст на контактот помеѓу лобистот и лицето кај кое се лобира, така што се истакнува дека под него се опфаќа секоја посредна и непосредна комуникација, без оглед на локацијата каде што таа се остварува и начинот и средството за комуникација кои се користат. Ваква дефиниција не е содржана во тековниот Закон за лобирање. Во постојните законски одредби не е ниту точно предвидено кој сè може да биде лице кај кое се лобира, односно кој во рамките на органите на законодавната и извршната власт, односно во рамките на единиците на локалната самоуправа може да се третира како нивен релевантен претставник од аспект на лобирањето. Затоа, според Предлог-законот е точно прецизирано дека како „лице кај кое се лобира“ се подразбираат:

- избраните и именуваните лица;
- секретарите во единиците на локалната самоуправа, генерален или државен секретар;
- посебни советници или
- кабинетски службеници.

Оваа новина се истакнува како позитивна особено поради фактот што посебните советници и кабинетските службеници се подведуваат под поимот лице кај кое се лобира. Имено, тие се најблиските соработници на избраните и именуваните лица, поточно лица со кои, согласно со нивната позиција, функционерите на органите најчесто комуницираат. Кога овие лица не би се подвеле под законскиот поим на лице кај кое се лобира, постои ризик да се избегне примената на правилата за лобирање доколку

лобистот, наместо со функционерот на органот, комуницира со нив. Оттука, со ова решение во Предлог-законот за лобирање ќе се пополни една правна празнина во постојниот законски режим.

*Рамка бр. 16 – Посебни советници и кабинетски службеници во РСМ*

За потсетување, посебните советници и кабинетските службеници се дефинирани во Законот за вработените во јавниот сектор и во Законот за административните службеници.

Посебните советници се вработуваат врз основа на членот 22 од Законот за вработените во јавниот сектор. Постојат посебни советници во кабинетот на претседателот на Владата, замениците на претседателот на Владата, министрите и генералниот секретар на Владата. Нивниот број е определен во членот 22, ст. 11 од Законот за вработените во јавниот сектор и изнесува:

- по едно работно место посебен советник за секој ресор на Владата на РСМ, во Кабинетот на претседателот на Владата на РСМ;
- три работни места на посебни советници во кабинетите на замениците на претседателот на Владата на РСМ;
- три работни места на посебни советници во кабинетите на министрите кои водат министерства со над 100 вработени;
- три работни места на посебни советници во кабинетот на генералниот секретар на Владата на РСМ;
- две работни места на посебни советници во кабинетите на министрите кои водат министерства со помалку од 100 вработени;
- едно работно место на посебни советници во кабинетите на министрите без ресор.

Иако Законот за вработените во јавниот сектор не прецизира што претставува поимот посебен советник, од самиот назив е евидентно дека станува збор за лица кои не извршуваат работни задачи кои се типични за административните



службеници, туку дека станува збор за вработени кои ги советуваат функционерите за значајни прашања поврзани со градењето на политики кои се во надлежност на соодветните органи. Токму затоа, и самиот Закон за вработените во јавниот сектор предвидува дека работниот однос на посебните советници (забелешка од авторите: работниот однос кој тие го засновале пред да склучат договор за вработување на определено време како посебен советник) мирува во текот на времетраењето на договорот за вработување во кабинетот. Притоа, како посебни советници може да се јават лица кои претходно работеле во јавниот сектор, но и лица чиј работен однос бил заснован во приватниот сектор.

Кабинетските службеници, се лица кои работат како административни службеници во респективниот или во друг орган и кои за времетраењето на мандатот на функционерот, работат во неговиот кабинет. По истекот на мандатот, тие се враќаат на претходното работно место. Кабинетските службеници се уредени во членовите 28 и 29 од Законот за административни службеници и нивниот број изнесува:

- до пет лица во Кабинетот на претседателот на РСМ;
- до пет лица во Кабинетот на претседателот на Собранието на РСМ;
- до десет лица во Кабинетот на претседателот на Владата на РСМ;
- по едно лице во кабинетите на потпретседателите на Собранието на РСМ;
- до три лица во кабинетите на замениците на претседателот на Владата на РСМ;
- до три лица во кабинетите на министрите кои раководат со министерства со над 100 вработени;
- до две лица во кабинетите на министрите кои раководат со министерства со под 100 вработени, и до едно лице во кабинетите на министрите без ресор;
- до три лица во Кабинетот на генералниот секретар на Владата на РСМ.

Четврто, во Предлог-законот за лобирање се заострени и одредбите кои се однесуваат на вршењето на лобирање од страна на избрани и именувани лица, односно вработените лица во јавниот сектор. Така, според постојниот Закон за лобирање, избрани и именувани лица не смеат да вршат дејност лобирање во текот на една година, откако престанале да примаат плата согласно со закон. Според Предлог-законот за лобирање, тие не смеат да вршат лобирање во рок од три години по престанокот на мандатот. Говорејќи за вработените во јавниот сектор, според постојните законски решенија, тие не смеат да вршат лобирање во текот на шест месеци, откако ќе им престане работниот однос. Според одредбите во Предлог-законот за лобирање, овој рок се зголемува на една година.

Понатаму, во Предлог-законот за лобирање се предвидуваат и обврски за лицата кај кои се лобира (односно избраните или именуваните лица, секретарите во единицата на локалната самоуправа, генералните или државните секретари, посебните советници и кабинетските службеници). Тие имаат генерална обврска да внимаваат да не се стават во состојба на судир на интереси при лобирањето, но и должност да изработуваат записници од секој остварен контакт со цел лобирање, а во кои ќе се содржани детални податоци за самата средба како што се: идентитетот на лицето кое вршело лобирање и нарачателот на лобирањето, темата на разговор и слично.

Имајќи го предвид досега кажаното, може да се констатира дека Предлог-законот за лобирање претставува позитивен исчекор во подобро уредување на лобирањето во РСМ. Сепак, останува отворено прашањето на кој начин би се контролирало, на секојдневно рамниште, таканареченото неформално лобирање. Во таа конотација е неопходна сериозна проактивност на ДКСК. Од друга страна, како што ќе биде прикажано понатаму во текстот, оваа институција има тешкотија да се справи со сопствените законски надлежности (односно функции) и според постојните прописи. Затоа, разумно е да се истакне постоењето на ризик и следниот Закон за лобирање (кој ќе произлезе од постојниот Предлог-закон за лобирање) да не биде соодветно применет.

### 3.5. Закон за кривичната постапка

Законот за кривична постапка, кој нашата држава го имаше од 1997 година, беше заменет со нов Закон, донесен во 2010 година<sup>32</sup>, кој беше резултат на големата реформа на казнено-процесното законодавство, која започна од есента 2007 година. Овој закон е заснован врз значително изменети основи во однос на ЗКП од 1997 година. Новиот ЗКП започна со примена во декември 2013 година. Основни одредници на реформата се: примена на начелото на опортунитет на кривичното гонење; афирмирање на вонсудско спогодување и поедноставени постапки; напуштање на судскиот патернализам како обврска на судот во прибирање и изведување на доказите за сметка на нови овластувања на странките во прибирање на доказите во своја полза и обврска за изведување на доказите што самите ги предложиле, при што товарот на докажување останува врз јавниот обвинител; обезбедување активна и раководна улога на јавното обвинителство во предистражната постапка, со ефикасна контрола врз полицијата и другите органи со истражни овластувања; укинување на судската истрага и преземање на водењето на претходната постапка од страна на јавното обвинителство; воведување систем на преклузии за одделни процесни дејства и мерки за злоупотребата на процесните овластувања на странките; определување рокови за донесување и писмена изработка на пресудата; рационализација на системот на вонредните правни лекови; имплементација на препораките на ЕУ и на СЕ за кривичната постапка.

Со оглед на тоа дека Законот за кривичната постапка е обемен закон со малку повеќе од 560 членови, овде, ќе бидат накусо образложени неколку основи на постапката, како и некои аспекти од Законот за кривична постапка кои се посебно битни во врска со откривањето и гонењето на коруптивните кривични дела, како кривични дела кои што се гонат по службена должност, како што се, на пример: посебните истражни мерки, надлежностите на јавното обвинителство, постапката за конфискација и сл.

---

<sup>32</sup> Закон за кривичната постапка, Службен весник бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016, 198/2018.

### **3.5.1. Начела на кривичната постапка**

Начелата на кривичната постапка овозможуваат систематизација на процесните прописи и нивно подобро разбирање. Во однос на субјектите кои ги применуваат, тие може да се сфатат како помагала во толкувањето на тие прописи, особено таму каде што тие содржат определени правни стандарди или правни празнини кои треба да се пополнат.

Содржински, начелата може да ги поделиме на начела:

- кои се однесуваат на поведувањето на постапката (акузаторност, официјалност и легалитет);
- кои се однесуваат на водењето на кривичната постапка (контрадикторност, усност, непосредност, јавност и правичност), и
- вистината и правичноста се повеќе од само начела на постапката – тие претставуваат основни вредности и цели на кои е заснована и дизајнирана постапката.

Не треба да се заборави дека правичната постапка, јавноста, независноста, контрадикторноста, независноста и непристрасноста на судот, и некои други битни начела, како: презумпцијата на невиност, забраната на двојно судење, не се само начела врз кои постапката е заснована заради некаков општ интерес, туку тие со Уставот и меѓународните договори за човековите права и слободи, се етаблирани како афирмативно, лично право на поединецот наспроти државата.

### **3.5.2. Субјекти на кривичната постапка**

Субјекти на кривичната постапка се лицата и органите кои преземаат определени процесни дејства според процесната положба што ја имаат согласно со одредбите на ЗКП и се јавуваат како носители на определени права и обврски во текот на постапката. Поаѓајќи од поделбата на процесните функции во

кривичната постапка, како главни *процесни субјекти* се јавуваат: судот, овластениот тужител и обвинетиот.

**Овластениот тужител и обвинетиот се странки** во кривичната постапка, како потесен поим од процесни субјекти. Странка е субјект кој бара донесување судска одлука во определен правец, односно субјект кон кого е насочена судската одлука. Странечка способност (*legitimitio ad causam*) е апстрактна правна можност да се биде тужител или обвинет во кривичната постапка. Бранителот нема статус на странка, туку претставува процесен помошник на обвинетиот и заедно ја чинат процесната страна на одбраната.

Освен субјектите на основниот кривично-процесен однос (судот, тужителот, обвинетиот и бранителот), постојат и учесници во постапката со статус на споредни процесни субјекти коишто не вршат ниту една од наведените функции, но ЗКП им признава извесни права и им наметнува определени должности: оштетениот, жртвата, сведокот, вештакот, техничкиот советник, толкувачот и полицијата, којашто има дефинирани обврски во текот на претходната постапка.

**Судот** се јавува во својство на процесен субјект кому му е доверена функцијата на пресудување (*ius dicere*) и има право и должност да го спроведува кривичното правосудство и преку одредбите на казнено-процесното право да овозможи примена на казнено-материјалното право врз конкретен случај ползувајќи ги контролната, заштитната и гарантната улога во текот на целата кривична постапка. Судот ја има контролната, гарантната и заштитната улога. Имено, иако **претходната постапка** ја раководи јавниот обвинител, спомнатите функции, судот ги остварува преку повеќе овластувања: оценка на законитоста на преземени дејства во текот на предистражната постапка со кои се задира во основните човекови права и слободи; испитување на законитоста на лишувањето од слобода – должен е да ја испита законитоста на лишувањето од слобода и на задржувањето и тоа *ex officio* ако лицето е изведено пред него или по барање од лице лишено од слобода, односно од задржаното лице, кога е тоа пуштено на слобода без да биде изведено пред судија на претходна постапка; одлука од суд во однос на определувањето посебни истражни мерки, притворањето, претрес на стан, привремено обезбедување и одземање на предмети или имот и сл.

Улогата на судот е значително нагласена кај **оцената на обвинителниот акт** по службена должност со оглед на овластувањата на судијата, односно советот за оцена на обвинителниот акт да има увид во сите прибрани докази во текот на претходната постапка, да донесува одлука за законитост на прибраните докази, да ја оценува основаноста на обвинението и да донесува пресуда врз основа на предлог-спогодба на странките, во случај на успешно спогодување на рочиштето за оцена на обвинителниот акт.

Судот е целосно пасивизиран на **главната расправа**, но само во делот на изведување на доказите во текот на доказната постапка. Единствено може да постави прашање за допрецизирање или појаснување, откако странките ќе завршат со испитувањето. Инаку, останува неговата обврска да го определи денот, времето и местото на одржување на главната расправа, да ги прифати целосно или делумно листите на докази доставени од странките, да одбие предложен доказ, да води сметка за редот и дисциплината во судницата, да се грижи за угледот и достоинството на сите учесници, да одлучува за приговори на странките во текот на доказната постапка.

**Јавното обвинителство** е единствен и самостоен државен орган кој ги гони сторителите на кривичните дела и на другите, со закон утврдени, казниви дела, а врши и други работи утврдени со закон. Основно право и должност на јавниот обвинител е да ги гони сторителите на кривични дела за кои гонењето се презема по службена должност. Јавното обвинителство е организирано како Јавно обвинителство на РСМ, виши јавни обвинителства, Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција и основни јавни обвинителства. Јавното обвинителство се организира според принципите на хиерархиска субординација и централизам, но почитувањето на овие принципи не смее да ја загрози самостојноста и одговорноста на секој јавен обвинител во вршењето на функцијата.

Според концептот на претходната постапка, значително се нагласени новиот статус и зајакнатата улога на јавниот обвинител како *dominus litis* на претходната постапка. Единствено тој е овластен да одлучува за започнување, прекинување и завршување на истражната постапка. Положбата на јавниот обвинител во кривичната постапка не се исцрпува со вршењето на **функцијата на откривање и гонење**. Јавниот обвинител презема и процесни дејства со цел

да се донесе правилна и законска судска одлука, а не дејствува само од аспект на интересите што ги има како процесна странка која ја врши функцијата на откривање и кривично гонење, туку е должен со еднакво внимание да ги испитува и утврдува, како фактите што го товарат обвинетиот, така и оние што му одат во корист.

Како државен орган, заинтересиран за донесување правилна и законита одлука, тој, исто како и судот, е должен со еднакво внимание да ги испитува и да ги утврди како фактите што го товарат обвинетиот, така и оние што му одат во корист. Јавниот обвинител има право и обврска да преземе и процесни дејства во функција на подготовка на одбраната на обвинетиот, како на пример, во рамките на дејствата на одбраната, во текот на истражната постапка, во случај кога лицето кое може да даде известувања корисни за одбраната, а не сака да ги даде ваквите известувања, бранителот може да побара од јавниот обвинител да го повика лицето за да го испита. Секогаш кога осомничениот или неговиот бранител ќе се обрзат до јавниот обвинител со цел, во нивна полза, тој да прибави некаков доказ, постои обврска за јавниот обвинител тоа да го преземе во рок од 30 дена од денот кога одбраната го поднела барањето.

Во рамките на неговите процесни овластувања, јавниот обвинител е овластен да презема активности поврзани за вложување правни лекови и да го ползува овластувањето што го има како единствен овластен субјект за поднесување барање за заштита на законитоста.

Според функционалната надлежност на обвинителството, основното јавно обвинителство постапува пред основниот суд, вишото јавно обвинителство постапува пред апелациониот суд, основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција постапува пред основниот суд со специјализирано судско одделение, надлежно за судење на дела од областа на организираниот криминал и Јавното обвинителство на РСМ постапува пред Врховниот суд.

Во текот на истражната постапка, јавниот обвинител може согласно со одредбите на ЗКП да ги преземе следниве истражни дејства: претрес; привремено обезбедување и одземање на предмети или имот; испитување на

осомничен; испитување на сведоци; определување вештачење; увид и реконструкција и посебни истражни мерки.

Со цел да се овозможи квалитетна подготовка на обвинетиот за негова одбрана, јавниот обвинител е должен да го запознае обвинетиот со доказите што во истражната постапка ги прибавил против него, како и да му ги открие доказите за кои дознал, а кои може да бидат од полза за одбраната (таканаречен „disclosure“ според англиската терминологија).

Јавниот обвинител раководи со предистражната постапка и ја има на располагање правосудната полиција. Тој може сам да го преземе секое дејство потребно за откривање на кривичното дело и откривање и гонење на неговиот сторител за кое со закон е овластено МВР, Финансиската полиција и Царинската управа. По приемот на кривичната пријава, а со цел прибирање на потребните овластувања, јавниот обвинител самостојно, преку правосудната полиција или преку лицата вработени во истражните центри на јавното обвинителство, ги собира известувањата потребни за одлучување по кривичната пријава. Во оваа смисла, тој може да го повика подносителот на кривичната пријава, но и други лица, ако оцени дека нивните сознанија може да придонесат за веродостојноста на наводите содржани во кривичната пријава, односно за кои јавниот обвинител смета дека може да се појават во својство на сведоци во текот на постапката.

Во рамките на правото и должноста на јавниот обвинител во откривањето и гонењето на сторителите на кривични дела за кои се гони по службена должност, спаѓаат следниве обврски:

- да ги насочува дејствата на органите надлежни за откривање и пријавување на кривичните дела и на нивните сторители;
- да предлага или да издава наредба за преземање на посебни истражни мерки;
- да донесува наредба за истражна постапка и да ја спроведува истражната постапка;
- да пронаоѓа, да предлага и да обезбедува докази;



- да предлага привремени мерки заради обезбедување на имот или предмети прибавени со кривично дело или заради извршување на мерката конфискација;
- да одлучува за одлагање на кривичното гонење;
- да предлага издавање казнен налог;
- да преговара и да се спогодува со обвинетиот за признавање вина;
- да поднесува и да застапува обвиненија пред надлежниот суд;
- да поднесува жалби против неправосилни судски одлуки и вонредни правни лекови против правосилни судски одлуки;
- да одлучува по жалба на оштетениот во случаите утврдени со ЗКП и
- да презема и други дејства утврдени со закон.

Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција е надлежно да постапува:

- за кривичните дела извршени од структурирана група, од три или повеќе лица, која постои одреден временски период и дејствува со цел да изврши едно или повеќе кривични дела за кои е предвидена казна затвор од најмалку четири години, со намера директно или индиректно да стекне финансиска или друга корист;
- за кривичните дела извршени од структурирана група или злосторничка организација на подрачјето на РСМ или други држави, или кога кривичното дело е подготвено или планирано во РСМ или во друга држава;
- за кривичните дела: злоупотреба на службена положба и овластување, примање поткуп од значителна вредност, противзаконски посредувања извршени од избран или именуван функционер, службено лице или одговорно лице во правно лице, и
- за кривичните дела: неовластено производство и пуштање во промет на наркотични дроги, психотропни супстанции и прекурсори, перење пари и

други приноси од казниво дело од поголема вредност, терористичко загрозување на уставниот поредок и безбедноста, давање поткуп од значителна вредност, незаконско влијание врз сведоци, злосторничко здружување, терористичка организација, тероризам, трговија со луѓе, криумчарење мигранти, трговија со малолетно лице, и за други кривични дела против човечноста и меѓународното право од КЗ, независно од бројот на сторителите.

**Обвинет** е лицето против кое е насочено кривичното гонење за определено кривично дело, кое во постапката има својство на процесен субјект и положба на процесна странка. Во нашата кривична постапка, својство на обвинет може да има само **физичко лице** кое има достигнато определена возраст (14 години), да е душевно здраво, да не спаѓа во категоријата лица кои уживаат дипломатски имунитет. Според Кривичниот законик, физичките лица до 14-годишна возраст (деца) се кривично неодговорни. Само живо физичко лице може да биде обвинето. Против умрено лице не може да се поведе кривично гонење, а ако се случи во текот на постапката обвинетиот да умре, таа веднаш се запира со решение. Правното лице може да биде субјект на кривичното дело, па според тоа, може да биде обвинето во кривичната постапка.

Како на процесен субјект, на обвинетиот му припаѓаат определени права утврдени со законот за да може да се брани од обвинението. Од видот и обемот на тие права, зависи неговата положба во постапката. Колкави и какви ќе бидат тие права не е само процесноправно, туку и политичко прашање и показател не само на положбата на обвинетиот во кривичната постапка, туку и на општата положба на човекот во општеството. Начинот на кој е определена таа положба во ЗКП и начинот на којшто се спроведува во практиката се мерила на цивилизацијата и на демократичноста на општествената заедница.

Обвинетиот во кривичната постапка има двојна улога: како процесен субјект и како извор на сознанија (доказно средство) за фактите што се утврдуваат пред кривичниот суд. Во таа смисла, во ЗКП може да се разликуваат и правата што обвинетиот ги има во постапката: 1) **пасивни** или права што тој ги има при преземање на определени дејства и мерки спрема него (испитување, лишување од слобода, задржување, притворање, претресување, одземање на предмети, посебни истражни мерки и сл.) и 2) **активни** или права што ги има во функција

на одбраната како странка во постапката (информирање за обвиненијата, време и можности за подготвување на одбраната и сл.). Со воведувањето на т.н. материјален поим на „обвинетиот“, како што го дефинира јуриспруденцијата на ЕСЧП, на лицето на кое полицијата или другите органи на кривичното гонење на кој било начин му соопштиле дека го сметаат за веројатен сторител на кривично дело би му припаднале веднаш елементарните права на одбраната, без оглед на тоа дали против него е или не е поведена формалната кривична постапка.

Кога станува збор за **бранителот**, одбраната, како една од трите основни функции во кривичната постапка, претставува процесна активност на спротивставување на обвинението, наполно или делумно одрекување дека е сторено кривично дело и на одговорноста за него, истакнување на аргументи односно факти и докази со кои се побива тезата на обвинението. Таа е збир од оние дејства што во постапката се преземаат со цел да се изнесе сè што е во корист на обвинетиот.

Меѓутоа, околноста што функцијата на одбраната е одвоена од функцијата на пресудувањето, не ги ослободува судот и другите државни органи од грижата за утврдување на фактите кои одат во прилог на обвинетиот. Напротив, нашето право, како и другите современи права, не дозволува едностраност и ги задолжува овие органи совесно, вистинито и потполно да ги утврдат фактите важни за донесување законска одлука, односно со еднакво внимание да ги испитаат и да ги утврдат фактите кои го товарат обвинетиот, а исто така и оние кои му одат во корист.

Нашиот ЗКП предвидува три вида одбрана вршена од страна на бранителот на обвинетиот, односно т.н. формална одбрана: облигаторна (задолжителна) одбрана, факултативна одбрана и одбрана на сиромашни.

### **3.5.3. Органи со посебни овластувања**

Говорејќи за **органите со посебни овластувања**, општа карактеристика на активноста на полицијата и другите органи со истражни овластувања во кривичната постапка е таа што тие, иако не се правосудни органи, туку се помошни органи на судовите и јавните обвинители, имаат важна улога во

доменот на кривичното гонење. Судовите и јавните обвинители немаат свои посебни егзекутивни органи, туку се користат со органите за внатрешни работи. Ваквата нивна улога прави тие во кривичната постапка да имаат положба на помошни, споредни субјекти.

За разлика од порано, денес, покрај полицијата, се развиваат и други органи со посебни овластувања за откривање и расчистување на кривични дела слични со оние на полицијата. Ваквото својство ЗКП изречно им го признава и на Финансиската полиција и на Цариската управа на РСМ (обете единици на Министерството за финансии). Како органи со „полициски“ овластувања понекогаш се јавуваат и Воената полиција (дел од Армијата на РСМ, за кривични дела сторени од воени лица) и Агенцијата за национална безбедност (која претставува сукцесор на Управата за безбедност и контраразузнавање, која во минатото беше орган во состав на МВР).

Покрај овие органи, специјализирани за откривање и пријавување кривични дела, важна улога во таа смисла имаат и други државни органи кои како примарна функција вршат надзор врз определени општествени области, но се исклучително значајни и за откривањето и пријавувањето кривични дела и прекршоци за кои ќе дознаат или ќе ги откријат во своето работење (на пример, Управата за јавни приходи, Дирекцијата за спречување перење пари, различните инспекторати и слично).

Координацијата и соработката на овие специјализирани државни органи се остварува врз основа на закон, со помош на меморандуми за соработка и сл., но најважната улога во нивното координирање се остварува преку јавното обвинителство како *dominus* на предистражната постапка.

Активноста на органите за откривање и пријавување во кривичната постапка се одвива во две насоки: во предистражната постапка и во истрагата. Основни правни акти во кои се регулирани нивните права и должности се: Законот за кривичната постапка, Законот за полиција, Законот за Финансиската полиција, Законот за Царинската управа, Законот за внатрешни работи, и други прописи.

### 3.5.4. Доказни средства

Околу **доказните средства**, изворите од коишто се добиваат доказните основи се нарекуваат доказни средства (*media probandi*) и преку нив се утврдуваат правно-релевантните факти во кривичната постапка. Одредбите на ЗКП го уредуваат изведувањето на доказите со одделни доказни средства (испитување на обвинетиот, испитување на сведоците и вештаците, спроведување на увидот, материјални докази и писмени исправи).

Од друга страна, ЗКП содржи и одредби за забрана на користење на одделни методи за прибавување на докази и предвидува ексклузија односно исклучување на доказите прибавени на незаконски начин или со кршење на слободите и правата утврдени со Уставот, законот и меѓународните договори, како и доказите произлезени од нив, пропишувајќи дека тие не можат да се користат и врз нив не може да се заснова судската одлука.

Под поимот **недозволено доказно средство**, се подразбира она средство кое е спротивно на правниот поредок, на начелата на постапката, на некоја изречна одредба од законот или општествениот морал.

Доказното средство може да биде недозволено самото за себе, на пример, наркоанализа, лоботомија, или е дозволено како извор на докази, но поради процесни пречки не смее да се користи во рамките на доказната постапка и врз него не смее да се заснова пресудата, на пример, присилно признание на обвинетиот, исказ на сведок добиен со сила или закана и сл.

Некои од начините на прибирање на докази, коишто се изречно забранети според ЗКП, се следниве:

- забрането е да се изнудува од обвинетиот или од друго лице кое учествува во постапката, признание или некаква друга изјава;
- забрането е врз обвинетиот или врз сведокот да се применат медицински интервенции или да им се даваат хемиски средства кои би влијаеле врз нивната волја за време на давањето на исказот, на пример, т.н. серум на

вистината: раствори на бромов хидрат, скополамин, пентотал, хлороформ и сл.;

- врз исказот на сведок не може да се заснова судска одлука, ако како сведок е испитано лице кое не може да се испита како сведок или лице коешто е ослободено од должноста да сведочи, а лицето не е на тоа предупредено или изречно не се одрекло од тоа право (чл. 215), и
- исказот на обвинетиот и на сведокот не смее да се добива со измама или со поставување капциозни прашања итн.

Произлегува дека, како правило во современата постапка, фактите може да се докажуваат со какво било дозволено доказно средство. Меѓутоа, во нашиот ЗКП постојат неколку исклучоци од ова правило, во кои за утврдување на определени факти се бара употреба на точно определено доказно средство. Така, фактите кои претставуваат некоја од основите за повторување на кривичната постапка (на пример, ако правосилната пресуда се заснова врз лажна исправа или врз лажен исказ на сведокот, на вештакот или на толкувачот, дека до неа дошло поради кривично дело на судијата, на судијата-поротник), се докажуваат со правосилна пресуда за кривична одговорност на определените лица, а со други доказни средства, само ако постапката против нив не може да се спроведе, затоа што умреле или затоа што постојат околности кои го исклучуваат нивното кривично гонење.

### ***3.5.5. Мерки за обезбедување присуство на лица и на предмети во кривичната постапка***

**Мерките за обезбедување присуство на лица и на предмети во кривичната постапка** се предвидуваат за присуство на определени лица, односно за судот да ги обезбеди предметите што може да послужат како доказ. Тоа е, секако, е неопходно за да се спроведе кривичната постапка. Присуството на овие лица се постигнува со востановување на општата должност на граѓаните

да се јавуваат на поканата на судот, а располагањето со предметите со наметнување на должност на нивните иматели, да ги предадат на барање на судот. Ова присуство на лица, односно на предмети, се обезбедува со примена на одделни присилни мерки кои понекогаш во значителна мера ја ограничуваат личната слобода на граѓаните и слободата на располагање со предметите. Присилбата, се разбира, се применува исклучително и во строго определена процедура, само во случаите кога должноста на јавување на поканата или на издавање на предметите не е доброволно исполнета.

Проблемот на примената на присилните мерки е несомнено едно од најделикатните прашања во кривичната постапка, затоа што принципот на пресумпција на невиност наложува, лицето обвинето за казниво дело да се смета за невино сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука. Поради тоа, обвинетиот треба да се заштити од непотребно и неосновано ограничување на неговите слободи и права. Прашањето е деликатно поради тоа што, од една страна, треба да се заштити лицето против кое постои сомневање дека извршило кривично дело од неосновано ограничување на неговите права, а од друга страна, треба да се почитува интересот на општеството да се заштити од криминалитет. Се наметнува потребата од усогласување на овие спротивни интереси и тенденции. Тие може да се усогласат доколку регистарот на присилните мерки и условите за нивната примена се точно определени со закон и ако нивната примена се сведе минимум, односно ако кон нив се пристапува во неопходни случаи и во оној степен кој е потребен да се обезбеди правилниот тек на кривичната постапка.

Нашето право прво поставува општи правила, кои го регулираат прашањето за примената на присилните мерки, а потоа детално ја уредува секоја од тие мерки. Тие се состојат во следново:

- неопходен услов за примена на какви било присилни мерки кон обвинетиот е постоење на *основано сомневање* дека е извршено кривично дело, со постоење на можност од настапување штета ако не се применат тие мерки;
- никакви други присилни мерки не може да се применуваат освен оние што се **таксативно наброени** во законот;

- при одлучувањето која од повеќето мерки ќе ја примени, надлежниот орган ќе се придржува кон условите определени за примена на одделните мерки, водејќи сметка да не се применува потешка мерка ако може да се постигне истата цел со поблага мерка;
- надлежните органи се должни да водат сметка за тоа, штом ќе престанат причините поради кои е применета некоја од присилните мерки, да ја укинат или да ја заменат со некоја поблага мерка, кога ќе настапат услови за тоа.

Наведените општи правила му даваат гаранција на обвинетиот дека неговите права ќе бидат ограничени само во неопходни случаи, а наедно примената на мерките за обезбедување ќе придонесе за успешно и за ефикасно водење на кривичната постапка.

Сите мерки за обезбедување што се предвидени во нашата кривична постапка се поделени во две групи: мерки за обезбедување присуство на лица и мерки за обезбедување предмети. Како мерки за обезбедување присуство на лица се предвидени: покана, мерки на претпазливост, приведување, лишување од слобода, задржување, гаранција, краткотраен притвор, куќен притвор и притвор. Во втората група, мерките за обезбедување на предмети, спаѓаат: претресување на дом и на лице, и одземање на предмети и поштенски пратки.

### **3.5.6. Посебни истражни мерки**

Внесувањето посебни методи, односно истражни дејства за ефикасна борба со организираниот криминал и софистицираните форми на тероризам и шпионажа во казнено-процесното законодавство, е релативно нова појава во споредбеното и меѓународното право. Станува збор за **посебни истражни мерки**. Од една страна, се признава дека методите на тајно следење, снимање и прислушување претставуваат опасност за демократијата и човековите слободи и права во име на нивната заштита. Од друга страна, постои свест дека



демократските општества денес се загрозени од софистицираните форми на криминал, шпионажа и тероризам, поради што и државите мора да имаат средства со кои ќе може ефикасно да им се спротивстават на ваквите закани. Оттука, се прифаќа еден разумен компромис помеѓу барањата за заштита на демократското општество и индивидуалните права.

Посебните истражни мерки за првпат во македонското казнено-процесно право се воведени со Новелата на ЗКП од 2004 година, кога се предвидени осум нови, т.н. посебни истражни мерки. Со нивното пропишување, се утврдува јасна и прецизна законска рамка и соодветни процесни гаранции против нивната злоупотреба, што е во согласност со европските барања за инкорпорирање на современите мерки на истрага во доменот на кривичната правда и човековите права, а заради прибирање на податоци и докази неопходни за водење на кривичната постапка и олеснување на гонењето на извршителите на делата на организираниот криминал, корупцијата, перењето пари, недозволената трговија со луѓе, оружје и дрога и други тешки форми на криминал. Овие нови решенија, истовремено, значат имплементација на одредбите на ратификуваните меѓународно-правни документи од оваа област, како Конвенцијата на ОН за борба со транснационалниот организиран криминал и др. ЗКП од 2010-та година, во определена мера ги има унапредено и доразработено овие мерки, но сепак, во 2018-та година, беше донесена измена на ЗКП во насока на доуредување, преку дополнување на некои од постојните одредби, како и воведување на нови одредби, коишто првенствено се однесуваат на регулирањето на роковите за чување и ништење на податоците прибавени со овие мерки.

Постојат повеќе **видови истражни мерки**. Кога е веројатно дека ќе се обезбедат податоци и докази неопходни за успешно водење на кривичната постапка, како и податоци за лице кое е предмет на распишана меѓународна потерница, кои на друг начин не можат да се соберат, може да се преземат следниве посебни истражни мерки:

- следење и снимање на телефонските и другите електронски комуникации во постапка утврдена со посебен закон;

- следење и снимање во дом, затворен или заграден простор што му припаѓа на тој дом или деловен простор, означен како приватен, или во возило и влез во тие простории заради создавање услови за следење на комуникации;
- тајно следење и снимање на лица и предмети со технички средства надвор од домот или од деловен простор означен како приватен;
- таен увид и пребарување во компјутерски систем;
- автоматско, или на друг начин, пребарување и споредување на личните податоци;
- увид во остварени телефонски и други електронски комуникации;
- симулиран откуп на предмети;
- симулирано давање и примање поткуп;
- контролирана испорака и превоз на лица и предмети и одложување на приведување или одземање предмети;
- користење на лица со прикриен идентитет за снимање, следење и собирање на информации или податоци и инфилтрирање во организирани криминални групи;
- отворање симулирана банкарска сметка и
- симулирано регистрирање на правни лица или користење на постојни правни лица за собирање на податоци и создавање услови за инфилтрирање.

Посебните истражни мерки може да се определат кога постојат основи на сомневање:

- за кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку четири години, а се подготвуваат, во тек е извршување или се извршени од страна на организирана група, банда или друго злосторничко здружение;
- за кривични дела таксативно наведени во ЗКП;
- за кривични дела од Кривичниот законик против: државата, оружените сили, човечноста и меѓународното право;

- за блиски лица и членови на семејствата на лицата, наведени во точките 1), 2) и 3) од овој член.

Кога ќе се постигнат целите заради кои се определени посебните истражни мерки или ќе престанат да постојат основите заради кои се одобрени, јавниот обвинител е должен веднаш да **нареди запирање на мерките што тој ги определил, односно за тоа ќе го извести судијата и ќе побара нивно запирање**. Ако јавниот обвинител се откаже од кривично гонење или ако собраните податоци со посебните истражни мерки немаат значење за водење на постапката, ќе се уништат под надзор на судијата, а за тоа јавниот обвинител ќе изработи записник.

Податоците прибавени со примената на посебните истражни мерки **се чуваат од страна на надлежниот јавен обвинител и по донесувањето на одлуката од јавниот обвинител се доставуваат до судот**. Во случај кога надлежниот јавен обвинител ќе донесе одлука со која истрагата се затвора без можност за нејзино повторно отворање, податоците се предаваат на судија на претходна постапка.

Во случај кога надлежниот јавен обвинител ќе поднесе обвинение, податоците прибрани со примена на посебните истражни мерки се чуваат во судот:

- во случај кога е донесена ослободителна или одбивателна пресуда,
- до истекот на роковите за застареност на кривичното гонење,
- во случај кога е донесена осудителна пресуда и
- до истекот на рокот за застареност на извршување на кривичната санкција.

Ништењето на податоците го врши судија определен од претседателот на судот каде што е водена кривичната постапка во која се користени тие податоци. По истекувањето на роковите за чување, податоците се ништат за што се подготвува извештај. Решение за ништење на податоците донесува судијата на претходната постапка врз основа на посебно барање или по службена должност, а барањето за ништење го поднесува надлежниот јавен обвинител или заинтересираното лице.

### 3.5.7. Стадиуми на кривичната постапка

Почетната точка на кривичната постапка е појавата на веројатност дека е сторено кривично дело. Сите дејства на органите на кривичната постапка: јавниот обвинител, судовите, полицијата и на некои други лица, иако се различни и многубројни, сепак, меѓу нив постои поврзаност и сукцесивност, така што сите сочинуваат една систематска целина, а тоа е кривичната постапка. Но, за да може органите на кривичната постапка да стигнат од почетната веројатност дека е сторено кривично дело до последната цел, потребно е нивното постапување да биде обмислено и методично.

Постојаното и систематско движење и развивање на кривичната постапка укажува на тоа дека во постапувањето е можно да се поминува низ точно одредени фази, во кои се преземаат одредени процесни дејства. Тоа се стадиуми во кривичната постапка и на секој од нив му е поставена посебна етапна цел, со чиешто исполнување се придонесува да се постигне последната цел на кривичната постапка.

Кривичната постапка на РСМ, по правило, се состои од четири стадиуми кои се надоврзуваат еден на друг и сочинуваат една систематска целина, и тоа:

- претходна постапка;
- обвинување (со евентуална контрола на обвинението);
- главна расправа со донесување и објавување на пресудата, и
- постапка по правни лекови.

Целта на **претходната постапка** е да се соберат докази за веројатноста на казненото дело и на неговиот сторител за да може да се одлучи дали ќе му се суди или постапката против него ќе биде запрена. До таква одлука, телата на казненото гонење, доаѓаат постепено спроведувајќи претходна постапка преку неколку етапи. Постапката најчесто започнува со полициските извиди, кои ги покренува полицијата на сопствена иницијатива или на барање на јавниот обвинител. Потоа, следува проверувањето, односно собирањето на известувања од страна на јавниот обвинител, а ако се потврди основаноста на

сомневањата, претходната постапка ќе заврши со истражна постапка која ја спроведува јавниот обвинител. Предистражната постапка е првата, најраната фаза на претходната постапка. Таа претставува еден вид воведен дел и насока на понатамошната истрага и нејзиното спроведување е од круцијално значење за понатамошното водење на целокупната казнена постапка и основот за покренувањето на обвинението. Предистражната постапка опфаќа низа дејства на органите за откривање и за прогон, кога постојат основи на сомнение за сторено кривично дело кое се гони по службена должност, а со цел обезбедување на релевантни докази за откривање на сторителите, предметот и средствата на извршување на кривичното дело. Тие докази се обезбедуваат од страна на правосудната полиција и на јавното обвинителство, со активности насочени со цел на јавниот обвинител да му се обезбеди материјал за да оцени дали основите на сомнение, како првични сознанија, преминуваат во основано сомнение, како повисок степен на сомневање заснован врз прибавените докази.

**Истражната постапка** претставува втора фаза од претходната постапка, со која раководи и ја спроведува јавниот обвинител. Истражната постапка започнува со донесување на наредба за спроведување на истражна постапка. Наредбата ја донесува јавниот обвинител, кога ќе оцени дека постои основано сомневање дека осомничениот сторил кривично дело за кое се гони по службена должност. Основната цел на истражната постапка е во текот на истата да бидат собрани докази и податоци кои му се потребни на јавниот обвинител за да одлучи дали против обвинетиот да поднесе обвинение или да се откаже од кривично гонење.

По завршувањето на истражната постапка, јавниот обвинител подготвува и поднесува **обвинителен акт до надлежниот суд**. Во согласност со начелото на акузаторноста, од диспозицијата на јавниот обвинител зависи дали ќе поднесе обвинителен акт до судот и каква ќе биде неговата содржина и обем.

Во стадиумот на оценка на обвинителниот акт, судот за првпат, има надлежност да одлучува дали постапувањето ќе премине во следниот стадиум (главна расправа) или ќе се оцени дека обвинителниот акт е неоснован. Судската оценка на обвинителниот акт прерасна во задолжителен стадиум од постапувањето. Судија што учествувал во оценка на основаноста на обвинителниот акт не смее да биде судија што ќе учествува во советот пред кој

ќе се одвива главната расправа. Оцената на обвинителниот акт се врши инокосно или колегијално во зависност од тежината на пропишата казна за кривичното дело содржано во обвинителниот акт.

Обвинителниот акт влегува во правна сила со денот на донесувањето на решението за негово одобрување, односно со впишување на клаузулата за одобрување на обвинителниот акт. Откако обвинителниот акт ќе влезе во правна сила, осомничениот добива статус на обвинет.

**Главната расправа е трет стадиум** во кривичната постапка, во кој, врз основа на начелата на: јавност, усност, непосредност, контрадикторност и правична постапка, пред надлежниот суд се изведуваат доказите и се донесува пресуда. Главната расправа зазема централно место и се јавува како најважен стадиум низ кој поминува кривичната постапка со оглед на фактот дека доказите се изведуваат за првпат и единствено во текот на доказната постапка, како дел од главната расправа. Двата стадиуми кои и претходат на главната расправа (истражната постапка и обвинувањето), имаат цел да го подготват непреченото одржување на главната расправа, а другите два стадиуми, кои се надоврзуваат по неа (постапката по правните лекови и извршувањето на пресудата), имаат цел да ја контролираат правилноста на одлуката донесена на главната расправа и да го обезбедат нејзиното извршување.

Нашето казнено-процесно право познава три основни форми на кривична постапка, имајќи ја предвид постапката од нејзиното започнување до донесувањето и објавувањето на првостепената пресуда: редовна постапка; забрзани постапки и посебни постапки.

Како забрзана постапка се јавува **постапката за спогодување** и тоа како можност што постои во текот на истражната постапка, односно откако јавниот обвинител ќе донесе наредба за започнување на истражната постапка, па сè додека не го подготви и не го достави обвинението до судот. Ако наредбата за започнување на истражната постапка се однесува на повеќе кривични дела, со спогодувањето може да бидат опфатени сите или само дел од кривичните дела. Според одредбите на ЗКП, произлегува дека оваа постапка може да се примени за сите кривични дела, без оглед на нивната тежина.

Учесници во спогодувањето се: јавниот обвинител, од една страна, и осомничениот и неговиот бранител, од друга страна. Иницијатива за пристапување кон спогодување може да даде кој било од учесниците, но потребна е заемна согласност од обете страни за да се пристапи кон спогодување.

Осомничениот мора да има бранител од моментот на започнувањето на постапката за спогодување и ЗКП определува дека осомничениот има право да избира бранител по сопствен избор, а ако самиот не избере бранител, претседателот на надлежниот суд е должен да му постави бранител по службена должност.

Изјавата за признавање на вината и тежината на кривичното дело, од аспект на пропишаната кривична санкција во КЗ, не претставува предуслов за пристапување кон спогодување. Со други зборови, од страна на одбраната потекнува иницијативата до обвинителот да се пристапи кон постапката за спогодување, без притоа да се бара од осомничениот изречно да ја признае вината. И покрај фактот што изречно не се бара изјава за признавање на вината, се подразбира дека постои неоспорност на фактичката состојба кај спротивставените странки со самиот факт што одбраната дава иницијатива за започнување на постапката за спогодување, односно решава да пристапи кон спогодување по предлог на обвинителството. Од друга страна, дали ќе пристапат кон спогодување или не, зависи од волјата на учесниците во постапката, независно од тежината на кривичното дело, односно повеќето дела, содржани во наредбата за започнување на истражната постапка.

Доколку постапката за спогодување е успешна, таа резултира со подготвување предлог-спогодба, што се доставува до надлежниот судија на претходната постапка. Важно е да се нагласи дека иницијативата за пристапување кон спогодување може да произлезе од која било страна, но предлог-спогодбата мора да ја потпишат обете страни и бранителот, пред таа да биде поднесена во судот. Во спротивно, се смета дека спогодувањето не успеало.

На крајот, нужно мора да стане збор за конфискацијата, односно за **постапката за одземање на предмети и конфискација на имот и имотна**

**корист прибавена со кривично дело.** Предметите што според Кривичниот законик мора да се одземат, ќе се одземат и кога кривичната постапка нема да заврши со пресуда со која обвинетиот се огласува за виновен. Посебно решение за тоа донесува органот пред кој се водела постапката во моментот кога постапката е завршена, односно кога е запрена. Имотот и имотната корист, прибавени со извршувањето на кривичното дело, се утврдуваат во кривична постапка. Јавниот обвинител е должен во текот на постапката да собира докази и да ги извидува околностите што се од важност за утврдување на имотот и имотната корист и да предлага мерки за привремено одземање на имот или предмети заради обезбедување.

При конфискација на имот и имотна корист прибавена со кривично дело, лицето врз кое е пренесена имотната корист, како и претставникот на правното лице, се повикуваат заради испитување во претходната постапка и на главната расправа.

Јавниот обвинител во прибирањето на потребните докази за утврдување на висината на износот на имотот и имотната корист, прибавени со кривично дело, може да побара потребни известувања од други државни органи, финансиски институции и други правни лица и граѓани, кои се должни без одлагање да ги достават.

Судот изрекува мерка проширена конфискација под услови пропишани во Кривичниот законик, ако обвинетиот во рок од една година од денот на започнувањето на главната расправа, не може да докаже дека имотот или имотната корист се законски стекнати. Ако во рок пократок од овој, судот донесе првостепена пресуда за кривичното дело, кога постојат законски услови за изрекување на мерката проширена конфискација, судот таа мерка ќе ја изрече со дополнителна пресуда против која е дозволена жалба согласно со одредбите од овој закон. Судот со решение ќе изрече мерка – проширена конфискација, под услови пропишани во Кривичниот законик и спрема трето лице ако во рок од две години од денот на започнувањето на посебната постапка за конфискација не докаже дека за имотот или имотната корист дал противнадомест што одговара на нивната вредност.



Конфискација на имотна корист, судот може да изрече во пресудата со која обвинетиот се огласува за виновен, во решението за судска опомена или во решението за примена на воспитна мерка, како и решението со кое се изрекува мерката на безбедност. Во изреката на пресудата или на решението, судот ќе наведе кој имот или предмет, односно паричен износ се конфискува.

Кога постојат фактички или правни пречки за водење кривична постапка против сторител на кривично дело, судот по предлог на јавниот обвинител ќе спроведе посебна постапка за конфискација на имот и имотна корист и одземање на предмети, ако се исполнети условите од Кривичниот законик. Во оваа постапка, на предлог на јавниот обвинител, ќе се изведат потребните докази. Судот, со решение, ќе изрече мерка конфискација на имот и имотна корист и одземање на предмети ако се докаже дека станува збор за имот или имотна корист, стекнати со кривично дело, или за предмети кои се употребени или настанале со извршување на кривично дело, или треба да се одземат според одредбите на Кривичниот законик.

Конфискацијата на имот и имотна корист се извршува во рок од 30 дена од правосилноста на пресудата. Налогот за извршување го издава судот што ја донел првостепената пресуда. Извршувањето се спроведува над имотот и имотната корист определени со судската одлука, а ако тоа делумно или целосно не е можно, извршувањето се спроведува од преостанатиот имот на лицето на кое му е изречена таквата мерка.

### **3.6. Закон за меѓународна соработка во кривичната материја**

Облиците на организиран криминал којшто во голема мера е поврзан со дејства преземени надвор од границите на државата, упатуваат на неопходноста од пропишување посебни облици за соработка помеѓу државите. РСМ ги има потпишано и ратификувано сите релевантни конвенции и нивните дополнителни протоколи во сферата на меѓународната соработка во кривичната материја.

Меѓународната соработка во РСМ се врши согласно со Уставот, ратификуваните меѓународни документи, коишто се дел од домашниот правен поредок, одредбите на Законот за меѓународна соработка во кривичната

материја, правен акт кој ги регулира кривичните постапки на меѓународен суд чија надлежност ја признава нашата држава, како и врз основа на склучените билатерални договори за соработка. Таа опфаќа постапување во кривичната постапка, прекршочната постапка, постапките пред Европскиот суд за човекови права, Европскиот суд на правда, постојаниот Меѓународен кривичен суд, како и во однос на други меѓународни организации чија членка е РСМ.

Со цел брзина и ефективност во постапувањето, меѓународната соработка се остварува преку каналите на организациската единица за меѓународна полициска соработка во МВР, а не се исклучени ни случаите замолницата или барањето да може да се достават или примат и преку Агенцијата на ЕУ за полициска и правосудна соработка во кривични предмети Европрава (EUROJUST), при што и во двата случаи, примероците од замолницата или од барањето треба да бидат доставени до Министерството за правда.

Во однос на привремените мерки што се состојат во привремено обезбедување на имотот и средствата кои потекнуваат од кривичното дело, комуникацијата може да се остварува преку Канцеларијата за поврат на имот, имотна корист и приноси од криминална активност (АРО-канцеларија), основана во рамките на Јавното обвинителство на РСМ.

Меѓународната соработка се остварува врз основа на повеќе **основни начела** како што се: заштитата на суверенитетот, сигурноста или безбедноста, двојната инкриминираност, забраната за двојно казнување, фактичкиот реципроцитет, итноста и ефикасноста во постапувањето, директната комуникација и соработката на правосудните органи, заемната доверба и заемното признавање, и извршувањето на судските одлуки.

Меѓународна соработка, во кривичната материја, опфаќа **четири основни облици**:

- меѓународна правна помош;
- преземање и отстапување на кривично гонење;
- екстрадиција и
- извршување на кривични пресуди и трансфер на осудени лица.

**Принципот на заемност** е еден од карактеристичните принципи во областа на меѓународната соработка, во случај кога со државата што доставила замолница, односно барање немаме склучен билатерален договор. Принципот на заемност подразбира постапување по поднесената замолница, односно барање откако странскиот орган ќе даде писмена гаранција дека ќе постапи по исто такво барање на домашниот орган.

За постапување во коруптивни кривични дела особено се важни меѓународната правна помош и постапката за екстрадиција.

Меѓународната правна помош се остварува со замолница помеѓу државата молител и замолената држава, а другите видови на меѓународна соработка се остваруваат со барање помеѓу државата барател и државата од која се бара меѓународна соработка.

Во дејства што ја чинат **меѓународната правна помош**, спаѓаат:

- извршувањето **процесни дејства** како што се доставување на списи, писмени докази и предмети што се во врска со кривичната постапка во државата што ја поднела замолницата (држава молител);
- размената на определени **информации и известувања**;
- привремениот **пренос на лица лишени од слобода**;
- **посебните облици на постапувања** (дел од нив спаѓаат во посебните истражни мерки во домашното законодавство): прекугранично набљудување, контролирана испорака, користење на лица со прикриен идентитет, заеднички истражни тимови, следење на комуникации;
- користењето на посебни **методи за испитување** како што се испитувањето по пат на видеоконференција и по пат на телефонска конференција, како и
- **мерките коишто се дел од финансиска истрага** – привремено обезбедување на предмети, имот или средства кои се во врска со: кривичното дело, привременото замрзнување, заплenuвањето и задржувањето на фондови, банкарските сметки и финансиските

трансакции или приносите од кривичното дело, конфискацијата на имот и имотната корист, одземањето на предмети.

Иако државите се упатени на меѓусебна соработка и таа претпоставува навремено и целосно постапување по поднесената/примената замолница односно барање, постојат законски услови кога може да се одбие меѓународната соработка. Тоа би било случај, ако:

- постапувањето е во спротивност со Уставот на РСМ или го нарушува суверенитетот, сигурноста или безбедноста на РСМ;
- се однесува на дело кое се смета за политичко кривично дело, или дело поврзано со политичко кривично дело;
- се однесува на кривично дело со кое се повредува воен закон на друга држава, а со закон не е предвидено како кривично дело во законодавството на РСМ;
- оправдано може да се претпостави дека лицето чие предавање се бара во времето на предавање било кривично гонето или е казнето поради својата расна, национална и социјална припадност или поради своето политичко или верско уверувања, односно дека неговата состојба би била отежната поради една од тие причини;
- за истото кривично дело против обвинетиот во РСМ од материјално-правни причини постапката е запрена или е донесена ослободителна пресуда, или е ослободен од казна, или санкцијата е извршена или не може да се изврши согласно со законодавството на државата во која е донесена пресудата;
- против обвинетиот во РСМ се води кривична постапка за исто кривично дело;
- преносот на кривичната постапка или извршувањето на санкцијата биле исклучени поради апсолутна застареност, согласно со законодавството на РСМ.

**Екстрадицијата** е важен облик на меѓународна соработка којашто се применува во голем број случаи на организиран криминал и корупција во случај

кога лицето против кое се води постапка во нашата држава се наоѓа во некоја странска држава.

PCM може да биде држава од која се бара екстрадиција и држава која бара екстрадиција.

Барањето за екстрадиција упатено до наш надлежен орган **нема да се одобри** за политички кривични дела или дела поврзани со нив (при што за политички кривични дела, не се сметаат: атентат на шеф на државата или на некој член од неговото семејство, кривичното дело тероризам и кривичните дела против човечноста и меѓународното право); ниту за кривични дела што значат повреда на воените должности на една држава; ниту во случај кога во странската држава за кривичното дело за кое се бара екстрадиција е пропишана смртна казна, освен ако странската држава даде доволна гаранција дека смртната казна нема да биде изречена или извршена; ниту за кривични дела поврзани со повреда на прописите за даноци, такси, царини и девизно работење.

Екстрадицијата на лице во странска држава **ќе се одобри** само доколку не се исполнети следниве услови:

- лицето да не е државјанин на PCM, освен во случаи предвидени со ратификуван меѓународен договор;
- да е утврден неговиот идентитет;
- делото поради кое се бара екстрадиција да не е извршено на територијата на PCM, против неа или против нејзин државјанин;
- делото поради кое се бара екстрадиција да е кривично дело и според домашното законодавство и според законодавството на државата во која е извршено и која бара екстрадиција;
- да не настапила застареност на кривичното гонење или застареност на извршувањето на казната или мерката;
- лицето да не е осудено поради истото кривично дело или за истото кривично дело да не е правосилно ослободено од домашен суд или од странски суд, против него да не е правосилно запрена кривичната постапка, или обвинението правосилно да е одбиено, или за истото дело да не е поведена постапка во PCM, или против неа или против

државјанин на РСМ, освен ако не е дадена гаранција за остварување на имотно-правното барање на оштетениот;

- да има доволно докази за основано сомневање дека лицето чијашто екстрадиција се бара, сторило определено кривично дело или дека постои правосилна пресуда;
- лицето чијашто екстрадиција се бара да го сторило кривичното дело по наполнети 14 години;
- доколку лицето чијашто екстрадиција се бара, било осудено во отсуство, а странската држава барател да даде гаранција дека на лицето ќе му биде судено.

Екстрадицијата **може да се дозволи** при кумулативната исполнетост на следниве услови:

- ако е распишана меѓународна потерница;
- кога е исполнет принципот за двојна казнивост (делото за кое се бара екстрадиција да е казниво и според нашето домашно казнено законодавство);
- за кривични дела за кои, според домашното законодавство, е пропишана казна затвор од најмалку 1 (една) година, а ќе се дозволи екстрадицијата и заради извршување на правосилно изречена ефективна казна затвор, доколку лицето кое се бара има да доиздржи казна од најмалку 4 (четири) месеци.

Во случај **кога се бара екстрадиција** на определено лице, тоа може кривично да се гони, односно спрема него може да се изврши само казната за кривичното дело за кое е одобрена екстрадицијата. Притоа, ако екстрадираното лице е притворено во странска држава за кривично дело за кое е екстрадирано, времето поминато во притвор му се засметува во казната. Но доколку екстрадираното лице било осудено во отсуство, во секој случај, кривичната постапка ќе биде повторена.

### **3.7. Други релевантни закони**

#### **3.7.1. Законот за јавните набавки**

Спроведувањето на постапките за јавни набавки детално е регулирано во Законот за јавните набавки (Службен весник, бр. 24/2019) со цел изградба на легислативна и институционална рамка за спроведување на постапките за јавни набавки, надлежностите на Бирото за јавни набавки и Државната комисија за жалби по јавни набавки, како и облиците на правна заштита.

Согласно со законот, договорот за јавна набавка е договор што се склучува во писмена форма меѓу еден или повеќе економски оператори и еден или повеќе договорни органи, чиј предмет е снабдување стоки, обезбедување услуги или изведување градежни работи. Како економски оператор може да се јави секое физичко или правно лице или група такви лица, вклучувајќи ги и сите привремени здружувања, кои на пазарот или во постапките за јавни набавки нудат стоки, услуги или работи. Листата на договорни органи е широка, а како договорни органи може да се јават државните органи и органите на единиците на локалната самоуправа; правните лица основани за специфична намена за задоволување на потребите од јавен интерес што не се од индустриски или од комерцијален карактер; здруженија основани од еден или повеќе договорни органи; јавни претпријатија, акционерски друштва и друштва со ограничена одговорност; како и секое правно лице кое врши една или повеќе секторски дејности, врз основа на посебно или ексклузивно право, во случаите кога доделува договори за јавни набавки или склучува рамковни спогодби со цел вршење на соодветните дејности.

Со цел уредување, развој на системот на јавните набавки и негово спроведување, законот пропишува основни начела во коишто спаѓаат: начелото на слободно движење на стоките, слободата за основање, слободата за обезбедување услуги, како и начелата на економичност, ефикасност, конкуренција помеѓу економските оператори, транспарентност, еднаков третман на економските оператори и сразмерност.

Според Европската комисија (Извештај за напредокот за 2019 година) во однос на јавните набавки, новиот закон од 2019 год. е во голема мера усогласен со ЕУ Директивата за јавни набавки од 2014 год. (*Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC Text with EEA relevance*). Унапредувањето на рамката е потребна во однос на јавно приватните партнерства, концесиите и одбраната и усвојување на подзаконските акти со кои ќе се овозможи примена на Законот од 2019 година. Со цел намалување на ризиците од појава на корупција во сферата на јавните набавки, важно е да се изгради конзистентен и функционален систем за контрола на ризиците при јавните набавки.

Степенот на ризик е исклучително висок и се укажува дека само лица со интегритет, вклучени во процесот на јавните набавки, може да бидат клучен фактор за намалување, односно за одбегнување на ризиците.

Во рамките на процената на ризиците од корупцијата и стратешките документи во однос на спречување на корупцијата и на судирот на интереси, јавните набавки спаѓаат во областите кои хоризонтално се протегаат низ целиот општествен систем и генерираат многу висок ризик од корупција. Ова се должи на фактот дека јавните набавки се применуваат од страна на сите институции кои се дел од администрацијата и јавниот систем; тие се вршат во сите ресори; се изведуваат на централно и на локално ниво и при јавните набавки има меѓусебна интеракција помеѓу институциите од јавниот сектор, како и интеракција помеѓу институциите од јавниот сектор со деловни ентитети од приватниот сектор и со граѓански здруженија.

Во сферата на јавните набавки е забрането тајното договарање на економските оператори како понудувачи, па наместо да си конкурираат едни на други, тие се договараат за условите што ќе бидат содржани во понудите кои ги поднесуваат со цел да се добие договор за јавна набавка. Учество во забранети договори е спротивно на Законот за заштита на конкуренцијата, за што прекршочно се одговара, но постои и кривична одговорност за учествување во склучување на договор, одлука или усогласено однесување кои имаат за цел спречување, ограничување или нарушување на конкуренцијата, па поради тоа правното лице ќе се здобие со имотна корист или ќе предизвика штета од големи размери.



Како појавни облици на корупцијата, во кривично-правна смисла, се јавуваат и недозволените дејства кои се состојат од: поткуп, злоупотреба на службена положба, тргување со влијание, но и откривање на класифицирани информации, договарање цена меѓу понудувачите и сл.

Економскиот оператор, како понудувач, може да биде исклучен од постапката за јавна набавка ако се утврди дека на економскиот оператор или на лицето кое е член на неговиот управен или надзорен орган, во последните пет години му е изречена правосилна судска пресуда за сторено кривично дело кое има елементи на учество во злосторничко здружување, корупција, затајување даноци и придонеси, тероризам или казнени дела поврзани со терористички активности, перење пари и финансирање тероризам, и злоупотреба на детскиот труд и трговија со луѓе.

Во рамките на институционалните аспекти во процесот на спроведување на јавните набавки, значајна улога има Бирото за јавни набавки, коешто се грижи за развојот на системот на јавните набавки, како и обезбедувањето рационалност, ефикасност и транспарентност во спроведувањето на јавните набавки. Бирото е орган на државната управа во состав на Министерството за финансии, со својство на правно лице, кое се финансира од државниот буџет и од сопствените приходи.

Бирото го спроведува електронскиот систем за јавни набавки, којшто претставува единствен информациски систем достапен на интернет, кој се користи со цел да се овозможи поголема ефикасност, транспарентност и економичност во областа на јавните набавки.

Заради обезбедување соодветен систем на правна заштита е формирана Државната комисија за жалби по јавни набавки, со својство на правно лице и со своја стручна служба за вршење на административните работи. Оваа комисија која е независна и самостојна во својата работа е надлежна:

- да решава по жалбите во постапките за јавните набавки, за доделување договори за концесии и јавно приватно партнерство и друго;
- да одлучува за законитоста на дејствата и пропуштањата за преземање дејства, како и за одлуките како поединечни правни акти;

- за други барања кои во жалбената постапка е дозволено да ги поднесат странките во постапката.

Странки во жалбената постапка се жалителот, договорниот орган, избраниот кандидат и избраниот најповолен понудувач. Правото на жалба е широко пропишано, а право на жалба имаат:

- Секој економски оператор кој има правен интерес за добивање на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуалното прекршување на одредбите од законот;
- Бирото за јавни набавки кога се штити државниот или јавниот интерес;
- Државниот правобранител, кога се штити државниот или јавниот интерес.

Законот од 2019 година, содржи изречна забрана за влијание врз Државната комисија за жалбите по јавните набавки во процесот на донесувањето на одлуките, а особено за секаква злоупотреба на јавните овластувања, заради влијаење врз текот и исходот на постапката. Во рамките на општите мерки за спречување на корупцијата, договорниот орган е должен да ги преземе сите потребни мерки во процесот на планирање, во постапката за јавна набавка и при извршувањето на договорот, со цел навремено откривање и отстранување или намалување на штетните последици од корупцијата.

Комуникацијата меѓу одговорните или раководни лица во договорниот орган и лицата за јавни набавки треба да се одвива во писмена форма или со користење електронска пошта, при што лицето за јавни набавки е должно во писмена форма да го одбие извршувањето на наредбата и упатството од одговорното или од други раководни лица кај договорниот орган, ако е тоа спротивно на закон. Законот содржи посебна клаузула за заштита на лицето за јавни набавки, во случај кога ќе одбие наредба или упатство, во смисла дека тоа лице не смее да биде префрлено на друго работно место ниту да му се прекине работниот однос во период од дванаесет месеци од денот на одбивање на извршувањето на наредбата, под услов да ги извршува работните обврски во согласност со закон.

Доколку лицето за јавни набавки или кое било друго лице ангажирано кај договорниот орган, како и секое заинтересирано лице има информации за сторена корупција, должно е за тоа да ја извести ДКСК или Јавното обвинителство на РСМ, при што пријавителот е заштитен и не смее да му биде прекинат работниот однос, односно не смее да биде префрлен на друго работно место само затоа што пријавило корупција во јавните набавки постапувајќи совесно и со добра намера.

Со цел да се спречи корупцијата, Законот за јавните набавки изречно пропишува забрана, лице од договорниот орган кое учествувало во постапките за јавните набавки, каде што вкупната вредност на договорите доделени на одреден носител на набавка, во последната година, пред престанокот на функцијата или на работниот однос е поголема од 5 % од вкупната вредност на сите договори кои договорниот орган ги склучил во тој период или со него поврзани лица, да има ангажман кај носителот на набавка. Забраната се однесува на засновање работен однос, склучување договор на дело, примање паричен надоместок, стекнување удел или акции или да оствари каква било друга корист кај носителот на набавка во период од две години од престанокот на функцијата или на работниот однос кај договорниот орган.

Постои обврска во постапката за јавна набавка, претседателот, заменикот на претседателот, членовите и замениците на членовите на комисијата за јавна набавка, како и одговорното лице, да потпишат изјава за непостоење судир на интереси која претставува дел од досието од спроведената постапка. Ако се појави некој основ за судир на интереси, секое од наведените лица е должно да се повлече од работа во комисијата.

Ако се појави судир на интереси кај одговорното лице, тоа е должно, со посебно решение, да овластува друго лице од редот на функционерите или раководните службеници кај договорниот орган за донесување соодветни одлуки и потпишување на договорот.

### 3.7.2. Закони релевантни за финансирањето на политичките партии

При процената на ризиците за корупција неизоставен е аспектот поврзан со финансирањето на политичките партии, којшто има статус на системски надворешни фактори на ризик. Финансирањето на политичките партии, генерира можност за креирање на врски и позиции кои подоцна може да се користат за коруптивни активности.

Советот на Европа во Препораката Рец(2003)4 предвидува општи правила против корупцијата при финансирањето на политичките партии и изборните кампањи (*Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*). Во рамките на препораката, се укажува на повеќе клучни сегменти. Во однос на донациите за политичките партии, државата треба да пропише посебни правила за одбегнување на судир на интереси и одбегнување тајни донации при едновремено обезбедување транспарентност на донациите. Транспарентноста и отчетноста се особено важни и е потребно донациите за политичките партии, да бидат објавени во јавноста, особено оние донации што надминуваат фиксен износ. Се инсистира на воведување правила за ограничување на вредноста на донациите за политичките партии и на ограничување, забрана или посебна регулација на донациите од странски донатори. Особено е важно да постои независен мониторинг во однос на финансирањето на политичките партии и изборните кампањи, којшто ќе вклучува и надзор над сметките на политичките партии и трошоци во текот на изборните кампањи, нивно претставување и јавно објавување.

Финансирањето на политичките партии е регулирано со Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник бр. 76/2004; 86/2008; 161/2008; 96/2009; 148/2011; 142/2012; 23/2013 и 140/2018) и со Изборниот законик (Службен весник бр. 40/2006; 136/2008; 148/2008; 155/2008; 163/2008; 44/2011; 51/2011; 142/2012; 31/2013; 34/2013; 14/2014; 30/2014; 196/2015; 35/2016; 97/2016; 99/2016; 136/2016; 142/2016; 67/2017; 125/2017; 35/2018; 99/2018; 140/2018; 208/2018, 27/2019 и Службен весник бр. 98/2019 и 42/2020), а

одредбите во однос на кривичната одговорност се содржани во Кривичниот законик.

Законот за финансирање на политичките партии го регулира начинот на обезбедување на финансиските средства, располагањето со средствата за тековната работа и дејствувањето на политичката партија, како и начинот на контрола на финансирањето и финансиско-материјалното работење на политичките партии. Финансирањето треба да биде јавно и транспарентно, а политичките партии се финансираат од јавни и приватни извори на финансирање. Детално се регулирани условите под кои политичка партија може да добие средства од буџетот во зависност од бројот на освоени гласови, односно пратенички места, и за дел од годишните средства од буџетот наменети за годишно финансирање на партиско истражувачко-аналитичките центри формирани согласно со закон, како дел од внатрешната организација на политичката партија. Во приватни извори на финансирање на политичките партии спаѓаат: членарина, кредит, донации, легати, продажба на промотивен и пропаганден материјал и други сопствени приходи на партијата. Законски се пропишани максималните износи на донациите во парични средства, а политичките партии се должни да водат регистар на донации. Се забележува тренд на зголемување на процентот на јавно финансирање на политичките партии директно од буџетот на државата (од 0,06 % на 0,15 %), додека значајно се намалени можностите за финансирање на политичките партии од донации (од 200 просечни плати од правни лица и 100 просечни плати од физички лица на 60 просечни плати од правни лица и 30 просечни плати од физички лица). Притоа, забрането е вршење каков било притисок врз правни и физички лица со цел прибирање на финансиски средства за политичката партија, како и ветување на повластувања и лична корист или корист на правно лице од кој било вид на донаторот на политичката партија.

Изборниот законик предвидува обврска заради прибирање на средства за финансирање на изборната кампања, политичката партија, коалицијата, носителот на независна листа од група избирачи, односно лицата кои имаат намера да се кандидираат, пред надлежниот орган задолжително обезбедуваат ЕДБ со назнака „за изборна кампања“ и кај носител на платен промет во државата отвораат трансакциска сметка со назнака „за изборна кампања“ и не

може да се користат за друга намена. Ова мора да се стори најдоцна 48 часа по потврдувањето на листата за кандидати, а најрано 48 часа по распишувањето на изборите. Доказот за обезбеден ЕДБ и отворената трансакциска сметка треба да се достават до надлежната изборна комисија. Сите средства наменети за финансирање на изборната кампања се уплатуваат на вака отворената трансакциска сметка и сите трошоци за кампањата ќе се покријат исклучиво од средствата на таа сметка. Учесникот во изборната кампања е должен веднаш, а најдоцна во рок од 30 дена од денот на затворањето на трансакциската сметка да поднесе вкупен финансиски извештај со спецификација за трошоците за приходите и расходите во изборната кампања. Воедно, Изборниот законик забранува финансирање на изборната кампања од: средства од локалната самоуправа, јавни претпријатија и јавни установи, здружение на граѓани, верски заедници, религиозни групи и фондации, средства од странски влади, меѓународни институции, органи и организации на странски држави и други странски лица, средства од претпријатија со мешовит капитал каде што е доминантен странскиот капитал како и средства од неидентификувани извори.

Кривичниот законик предвидува санкции за организатор на изборна кампања и за одговорно лице во правно лице за непријавување на изворот на финансии на изборната кампања, спречување на надзорот над трошењето на планираните средства, неподнесување на финансиски извештај за потрошените средства, пречекорување на законските ограничувања на средствата дозволени за изборната кампања, користење на недозволени средства за изборната кампања, непријавување донации и други средства за финансирање на изборната кампања, како и тајно донирање за туѓа изборна кампања или кампања за избори во кои самиот учествува со износ кој во поголема вредност го надминува законскиот максимум.

Надлежни да вршат контрола на финансирањето на политичките партии се Државниот завод за ревизија и ДКСК.

Државниот завод за ревизија врши надзор над финансиско-материјалното работење на политичките партии којшто се спроведува секоја календарска година за претходната година. Државниот завод за ревизија, по службена должност, врши ревизија на вкупниот финансиски извештај за изборната кампања согласно со ревизорските стандарди и правилата утврдени со Кодексот

на етика на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ).

Како што веќе претходно спомнавме, а ќе обрнеме повеќе внимание и во текстот што следува, ДКСК го следи и контрола за финансирањето на политичките партии:

- редовно финансирање на активностите на политичките партии;
- финансирање на изборните кампањи, и
- злоупотреба на буџетските средства за време на изборна кампања.

### **3.7.3. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер**

Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер е основен пропис со кој се регулира транспарентното работење на сите јавни органи, односно сите субјекти кои располагаат со државни средства и/или вршат јавни овластувања.

Првиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер е донесен во 2006 година (Службен весник бр. 13/2006, 86/2008, 6/2010, 42/2014, 148/2015, 55/2016, 64/2018 и Службен весник бр. 98/2019). Во 2019 година, Собранието на РСМ го изгласа новиот Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник бр. 101/2019) кој формално започна со примена на 30 ноември 2019 година. Сепак, овој пропис фактички не се применуваше сè до 26 декември 2019 година, кога беше избран директорот на Агенцијата; поточно додека не се спроведе трансформацијата на Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер во Агенцијата (што беше врзано со именувањето директор од страна на Собранието).

Причината за донесување на нов Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, ја наоѓаме во предлогот на закон доставен до Собранието каде што беше наведено:

„Иако во Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер се вградени основни принципи на кои се темели правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, постои нецелосна и недоследна примена на Законот, ограничена транспарентност на институциите и нецелосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информации од јавен карактер“<sup>33</sup>

Според одредбите на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, соодветното право треба да се толкува многу пошироко од обврската на јавните органи да доставуваат податоци до граѓаните – тогаш кога тие ќе бидат од нив побарани. Така, правото на слободен пристап до информации од јавен карактер опфаќа:

- обврска на јавните органи редовно да објавуваат бројни информации и документи на своите веб-страници;
- обврска на јавните органи активно да ги помагаат странките, односно да го олеснуваат нивниот пристап до посакуваната информација;
- забрана за наплаќање на трошоци за пристап до информации, со исклучок на материјалните трошоци за достава на: препис, фотокопија или електронски запис на дадена информација;
- обврска за спроведување на таканаречен тест за штетност во случај кога постои сомневање дека даден податок – кој во суштина е јавен – може да наштети на личните податоци или на другите заштитени интереси (класифицирана информација и слично). Во таков случај, органот кој

---

<sup>33</sup>Види: <https://metamorphosis.org.mk/wp-content/uploads/2020/01/Strategija-za-transparentnost-MK.pdf> (последна посета на 8.4.2020 година)



одлучува по барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер е должен да изврши своевидно вагање помеѓу заштитениот интерес (заштита на личниот податок, на класифицираната информација и слично) и јавниот интерес. Јавниот интерес, исто така, е дефиниран во законските одредби.

Практично кажано, Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер од 2019 година, го прифаќа поширокиот пристап во поглед на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, односно согласно со неговите одредби, јавните органи во РСМ имаат обврска не само за пасивна транспарентност туку и за активна.

Во претходниот текст, говоревме за разликата помеѓу активната и пасивната транспарентност, односно обврската за проактивното објавување на податоците. Во членот 10, од спомнатиот закон, е пропишана токму таа обврска.

*Рамка бр. 17 – Обврски на имателите на информации според Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер*

Имателот на информации е должен да ја информира јавноста преку својата интернет-страница со објавување на:

- податоците од неговите надлежности кои ги извршува, односно му се утврдени со закон;
- основните податоци за контакт со имателот на информацијата и тоа: назив, адреса, телефонски број, број на факс, е-маил адреса и адресата на интернет-страницата;
- податоците за функционерот или одговорното лице кај имателот на информацијата (биографија, податоци за контакт и друго);
- основните податоци за контакт со службеното лице за посредување со информации и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број;

- основните податоци за контакт со лице овластено за заштитено внатрешно пријавување и тоа: име и презиме, е-маил адреса и телефонски број;
- списокот на лица вработени кај имателот на информацијата со позиција, службен е-маил и службен телефон;
- законите кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило;
- прописите што во рамките на својата надлежност ги донесува имателот на информацијата во вид на подзаконски акт: правилници (правилник за внатрешна организација, правилник за систематизација на работните места, правилник за заштитено внатрешно пријавување и друго), уредби, наредби, упатства, планови, програми, решенија и други видови акти за извршување на законите и други прописи, кога за тоа се овластени со закон;
- органограмот за внатрешна организација;
- стратешките планови и стратегиите за работа на имателите на информации;
- годишните планови и програмите за работа;
- годишниот Буџет и завршната сметка;
- годишните финансиски планови по квартали и програмите за реализација на буџетот;
- ревизорскиот извештај;
- видовите услуги кои ги даваат имателите на информации (информации за физичката достапност за остварување на услугите и информации за е-услугите, податоците за законските основи, називот на услугите, документите и податоците потребни за остварување на секоја од услугите, механизмите за правна заштита и други релевантни податоци);
- тарифниците за надоместоци за издавање на реални акти;

- начинот на поднесување на барањето за пристап до информации (начинот на поднесување, усно и писмено барање за пристап до информации, како и барање поднесено по електронски пат);
- целокупната документација за јавните набавки, за концесиите и за договорите за јавно приватно партнерство;
- предлогот на програмите, програмите, ставовите, мислењата, студиите и другите слични документи кои се однесуваат на актите од надлежноста на имателот на информации, соопштенија до јавноста за работи преземени од нивната интернет-страница во согласност со законските надлежности, информативни билтени, службени гласила, ако се обврска согласно со закон и друго;
- извештаите за работа кои ги поднесуваат до органите надлежни за спроведување контрола и надзор;
- статистичките податоци за работата, како и други информации, акти и мерки со кои се влијае врз животот и работата на граѓаните и кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информации;
- другите информации кои произлегуваат од надлежноста и работата на имателот на информацијата.

Со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, како самостоен орган се формира Агенцијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер, која одговара единствено пред Собранието. Генерално гледано, оваа агенција ги врши следниве функции:

- води управна постапка и одлучува по жалби против решението со кое имателот на информацијата го одбил или отфрлил барањето за пристап до информации на барателите,
- се грижи за спроведување на одредбите од овој закон,
- подготвува и објавува листа на иматели на информации,

- дава мислења по предлози на закони со кои се уредува слободен пристап до информации,
- развива политики и дава насоки во врска со остварување на правото на слободен пристап до информациите.

#### **3.7.4. Закон за вработените во јавниот сектор**

Законот за вработените во јавниот сектор претставува општ пропис во кој се уредуваат правата и обврските на вработените во органите на државната и на локалната власт и другите државни органи основани согласно со закон, односно во институциите кои вршат дејности од областа на образованието, науката, здравството, културата, трудот, социјалната заштита и заштитата на детето, спортот како и во други дејности од јавен интерес утврдени со закон (агенции, фондови, јавни установи и јавни претпријатија).

Од овој закон како значајни во борбата против корупцијата се истакнуваат одредбите за извршување на работните задачи од страна на вработените. Така, во законските одредби е предвидено дека вработените во јавниот сектор се должни да ги извршуваат работните задачи дадени од функционерот кој раководи со институцијата, односно од непосредно претпоставениот и да постапуваат по нив во согласност со Уставот, закон или друг пропис. Сепак, во практиката е можно да се јави ситуација во која наредбата добиена од функционерот или претпоставеното лице е противправна. Во таков случај, вработените во јавниот сектор се должни да укажат на противправноста, а наредбата ќе ја извршат **само доколку функционерот, односно непосредно претпоставениот, повторно ја издаде во писмена форма**. Оттаму, Законот за вработените во јавниот сектор, има влијание во превенцијата на корупција; имено, логична е претпоставката дека функционерот или непосредно претпоставениот би издале наредба која самата за себе е резултат на корупција доколку од неа остане писмен траг во службените архиви.

Законот за вработените во јавниот сектор оди и чекор подалеку. Поконкретно, во него се предвидува дека вработениот во јавниот сектор нема да извршни незаконска наредба, односно задача дадена од

функционерот/непосредно претпоставениот, доколку тоа би претставувало кривично дело. Во таков случај, вработените во јавниот сектор имаат законска должност веднаш да го пријават добивањето на наредба чиешто извршување претставува кривично дело до непосредно повисокиот претпоставен од оној кој им ја дал задачата, како и до ДКСК.

Сепак, законот останува недоречен кога станува збор за обврската да се извести ДКСК за добивањето наредба чиешто извршување претставува кривично дело, односно не е јасно што ДКСК би можела да преземе во наведениот случај. Прецизна одредба не е содржана ниту во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси така што може да се заклучи дека ДКСК би можела само да испита дали навистина станува збор за кривично дело и да го проследи предметот до надлежното јавно обвинителство. Земајќи го предвид ова толкување, се разбира, логично е да се постави прашањето зошто вработениот во јавниот сектор би ја известувал ДКСК, а не непосредно јавното обвинителство. За потсетување, непријавувањето на (подготвувањето) на кривично дело самото за себе е кривично дело (согласно со членовите 363 и 364 од Кривичниот законик).

Во Законот за вработените во јавниот сектор е содржан и член насловен **забрана за примање на подароци**. Сепак, самиот член во извесна мера го дозволува, односно озаконува примањето на подароци, предвидувајќи дека „Вработените во јавниот сектор не смеат да примаат подароци поврзани со нивната работа со исклучок на протоколарни и повремени подароци од пониска вредност. Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чијашто вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност“.

### 3.8. Релевантни подзаконски акти

Кога станува збор за градењето на систем на интегритет, компаративно гледано, сè повеќе се посветува внимание на етичките кодекси (кодекси на однесување) како инструмент кој потпаѓа под концептот „меко право“ (soft-law). Во РСМ како најзначајни би издвоиле три кодекси:

- Кодекс за административни службеници (Службен весник бр. 183/2014);
- Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на извршни функции именувани од Владата (Службен весник бр. 253/2020);
- Кодекс за етичко однесување на пратениците (Службен весник бр. 109/2018)

Во првиот кодекс се содржани основните, етички стандарди според кои треба да се водат административните службеници. Иако овој кодекс не содржи одредби, според кои може да се санкционира неговото прекршување, во Законот за административни службеници се предвидува дека повредата на неговите одредби претставува дисциплински престап (потезок вид на дисциплинска повреда кој може да резултира и со престанок на работниот однос).

Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на извршните функции, именувани од Владата, претставува новина во македонскиот правен поредок. Владата на РСМ за првпат усвои ваков кодекс во 2019 година, а во 2020 година, тој беше заменет со спомнатиот. Во овој кодекс се предвидуваат основните принципи од кои треба да се водат членовите на Владата, замениците на министрите, како и сите други носители на извршни функции кои се именувани од страна на Владата. Во таа смисла, станува збор за широко поставен акт со кој се опфаќаат не само носителите на највисоки извршни функции (претседател на Владата, министри, заменици на министрите) туку и сите директори на јавни претпријатија, членови на органите на јавните претпријатија, па дури и директорите на акционерските друштва во државна сопственост како што се: АД „Македонска пошта“, „Македонски железници – транспорт“ АД Скопје, АД „Електрани на Северна Македонија“, АД „МЕПСО“ Скопје, АД „Државна лотарија“, АД „Водостопанство на РСМ“, „АД за изградба и стопанисување со станбен и деловен простор од значење за Републиката“ и други. Освен основните принципи, во кодексот се содржани и конкретни правила на однесување. Во нив, сите носители на извршни функции се обврзуваат, меѓу другото:

- да постапуваат согласно со правилата за судир на интереси содржани во законите;
- да ги одделат државните од партиските интереси така што се ограничува можноста за учество во партиски активности за време на мандатот;
- да контактираат со лобистите така што нема да се доведат во состојба на судир на интереси, односно да подготвуваат записници од средбите со лобисти и да ги објавуваат на веб-страниците на институциите со кои раководат, односно во чие раководење учествуваат;<sup>34</sup>
- да ги почитуваат професионалните обврски на вработените во јавниот сектор така што нема да влијаат на нив на начин спротивен на законот;
- да не примаат подароци спротивно на Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост и Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Што се однесува на спроведувањето на самиот кодекс, се предвидува дека претседателот на Владата ќе назначи член на Владата, како одговорен за тоа прашање. Членот на Владата одговорен за спроведување на кодексот има советодавна улога, односно тој е должен по барање на носител на извршна функција или по сопствена иницијатива, писмено да укаже на носителите на извршни функции како да постапат во дадена ситуација. Но, одговорниот член на Владата може и да иницира политичка одговорност на носителот на извршна функција кој ги прекршил правилата од кодексот така што на претседателот на Владата ќе му достави писмено мислење со кое ќе предложи да се примени една од следните мерки врз респективниот носител на извршната функција:

- изразување на несогласување, односно официјална критика за однесувањето на носителот на извршната функција кој не го почитувал

---

<sup>34</sup> Со ова се надолува правната празнина која постои во моментот на важењето на Законот за лобирање од 2008 година, а чиешто надолување се очекува во моментот кога ќе се усвои новиот Предлог-закон за лобирање. Имено, станува збор за обврската за подготовка на записници од средбите со лобисти и нивно објавување.

кодексот и укажување да се поправи однесувањето (оваа официјална критика може и јавно да се објави);

- барање за поднесување на оставка на носителот на извршната функција или предлог за негово разрешување и/или
- покренување на иницијатива за информирање на надлежните институции, најдоцна во рок од еден месец, од денот на дознавањето за непочитувањето на кодексот или законот (особено Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Законот за заштита на укажувачите и Законот за лобирање).

Значајно е тоа што кодексот се применува и на посебните советници, односно сите други советници на претседателот на Владата.<sup>35</sup> Следствено, може да се заклучи дека Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на извршни функции именувани од Владата, иако по својата суштина, претставува инструмент кој потпаѓа под поимот на „меко право“, може да има сериозна улога во борбата со корупцијата. Во моментот на пишувањето на овој учебник јавноста веќе беше запознаена со повеќе мерки преземени врз основа на овој кодекс од страна на одговорниот член на Владата.<sup>36</sup>

Кодексот за етичко однесување на пратениците во РСМ, исто така претставува новина во правниот систем. Во него се содржани одредби за основните начела од кои треба да се раководат, во своето секојдневно однесување и работење, пратениците во Собранието. Дополнително, кодексот содржи и посебна глава за основните правила на однесување во која попрецизно, меѓу другото, се предвидува дека пратеникот е должен да ги почитува правилата кои се однесуваат на спречувањето на судирот на интереси, односно одредбите во позитивните прописи со кои се забранува корупцијата. Кога станува збор за повредите на кодексот, тие се класифицирани на лесни и

---

<sup>35</sup> Претседателот на Владата на РСМ, освен посебни советници, има и лични советници кои се ангажираат врз основа на Одлуката за формирање на Канцеларијата на претседателот на Владата (Службен весник бр. 09/2003, 15/2007, 20/2012 и 156/2016). Станува збор за лични советници кои претседателот на Владата ги ангажира по сопствена дискреција.

<sup>36</sup> Во текот на 2020 година, на седмата редовна седница на Владата, како одговорен член на Владата за спроведување на Кодексот за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции беше назначен заменикот на претседателот на Владата, задолжен за борба против корупцијата и криминалот, одржливиот развој и човечките ресурси.



тешки повреди, а во вториве спаѓа и злоупотребата на функцијата за остварувањето на личните интереси, како и вршењето притисок на државните службеници и другите вработени во Службата на Собранието во извршувањето на нивните работни задачи. Како надлежно тело за утврдување на сторени лесни и тешки повреди и изрекување мерки, се предвидува Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетски прашања на Собранието, која може да изрече:

- опомена за лесна повреда и
- јавна опомена за тешка повреда.

Како и оној што се однесува на носителите на извршни функции, Кодексот за етичко однесување на пратениците, може да биде сериозна алатка за сузбивање на корупцијата. Иако може да се чини дека јавната опомена претставува мерка која нема сериозен импакт, треба да се земе во вид дека таа може да претставува и најостра санкција за пратеник. Едноставно, пратеникот секогаш ќе настојува во текот на својот мандат да остави најдобар можен впечаток во јавноста, што само за себе е и предуслов за добивање на нов мандат за него, односно за партијата чиј претставник е тој. Тоа особено би се довело во прашање кога самото Собрание изрекува јавна опомена за сопствен член.

Се разбира, кодексите за однесување, не се единствените значајни подзаконски акти. Овде би влегле сите правилници кои се однесуваат на укажувањето и лобирањето, како и другите акти кои предвидуваат ограничувања во примањето на дар, располагање со предмети од страна на избраните и именуваните лица и слично.

#### 1. ПРЕТХОДНИ НАПОМЕНИ: ОПШТО ЗА АНТИКОРУПЦИСКАТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Повеќепати досега беше истакнат комплексниот, мултидимензионален карактер на корупцијата. Тој карактер, се разбира, се рефлектира и на антикорупциската институционална рамка.

Поинаку кажано, антикорупциската институционална рамка, независно за која држава станува збор, секогаш ја сочинуваат бројни институции и чинители. Како што е утврдено во Мислењето бр. 17 (2019) на Консултативниот совет на европски обвинители „...борбата против корупцијата и поврзаниот економски и финансиски криминал е од интерес за, односно бара вклучување на многу јавни и приватни чинители како што се: обвинители, судии, полициски истражители, експерти, супервизорски субјекти, владини агенции, масовни медиуми, невладини организации и други засегнати елементи на граѓанското општество...“

Токму затоа, навистина претставува предизвик да се наведат сите институционални чинители во борбата против корупцијата во дадена земја. Зависно од гледишната точка, бројот на институции кои треба да се борат против корупцијата може значајно да варира. Да дадеме еден илустративен пример.

Несомнено е дека антикорупциската институционална рамка секогаш ја сочинуваат полицијата и обвинителството. Исто така, никој не би можел да оспори дека судството, во целина, игра суштествена позиција во градењето на систем на интегритет и владеење на правото. Сепак, дилеми може да се пројават, ако се постави прашањето дали државните органи кои имаат за задача да го обезбедат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер може да се третираат како антикорупциски органи. Од една страна,

транспарентноста и отвореноста на институциите, се разбира, влијаат на намалувањето на корупцијата (станува збор за обратнопропорционален однос – колку институциите се поотворени, толку е и помала шансата за корупција). За тоа, во своите научни и истражувачки трудови, говорат голем број автори (Anderson, 2009; Bertot, Jeager, Grimes, 2010; Shim & Eom, 2008...). Од друга страна, транспарентноста и отвореноста на институциите постојат и со други цели кои не се врзани со борбата против корупцијата *per se*: градење на поквалитетни политики, зголемување на демократичноста на една власт (Bertot, Jeager, Grimes, 2010, стр. 1), зголемување на одговорноста во јавниот сектор (Mabillard & Zumofen, 2016) и слично. Оттаму, дали државните органи кои имаат за задача да го обезбедат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер ќе се третираат како антикорупциски органи ќе зависи од сеопфатноста на даденото истражување.

Сличен пример би бил и оној со пенитенцијарните установи. Дали нив ќе ги перцепираме како антикорупциски органи или не, ќе зависи од тоа кое гледиште го земаме како релевантно во даденото истражување. Од една страна, доколку пенитенцијарните установи, успешно ја спроведуваат својата улога на ресоцијализација на осудениците кои издржуваат казна затвор, тие ќе влијаат и на намалувањето на корупцијата. Од друга страна, намалувањето на нивото на корупција во дадена земја не е фундаментот на постоењето на пенитенцијарните установи. Нивниот *raison d'être* е подалекусежен.

Оттаму, во текстот што следува ќе биде направен осврт на еден дел од институциите во РСМ кои се основани со цел, борба против корупцијата. Тука во прв план, влегуваат ДКСК, јавното обвинителство и правосудната полиција. На самиот крај ќе биде даден и осврт на другите институции, кои вршејќи ги сопствените овластувања, можат да влијаат на намалувањето на корупцијата во државата.

## 2. СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИТЕ АНТИКОРУПЦИСКИ ТЕЛА КАКО ИНСТИТУЦИОНАЛЕН ВИД

За подобро да се разбере зошто оваа глава ќе продолжи токму со ДКСК, најнапред е потребно да се појасни што претставуваат **специјализираните антикорупциски тела** (како институционален вид). Ваквата елаборација ќе помогне и во разбирањето на позицијата на ДКСК во институционалниот систем на државата, но и во проучувањето на законските одредби со кои се уредуваат нејзините функции, надлежности и овластувања.

Анализата на специјализираните антикорупциски тела започнува од самиот нивен назив. Всушност, најнапред се обрнува внимание на терминот **специјализирано**. Оваа придавка се додава со цел да се направи дистинкција помеѓу оние тела кои се занимаваат **предоминантно** или **исклучиво** со сузбивање на корупција и оние кои преземаат антикорупциски напори во само еден дел од вкупниот број на утврдени надлежности. Со други зборови, разликата помеѓу **антикорупциските тела** и **специјализираните антикорупциски тела**, ја гледаме во нивната надлежност. Додека првите, имаат поширок делокруг на работа во кој спаѓа и борбата против корупцијата, вторите, се занимаваат исклучиво или предоминантно со ова прашање.

### *Рамка бр. 18. – Разликата меѓу специјализираните антикорупциски тела и антикорупциските тела*

За илустрација, секое МВР, независно од тоа за која држава станува збор, треба да работи и на полето на борба против корупцијата. Сепак, министерствата за внатрешни работи, и во нивни рамки полицијата, имаат и бројни други задачи. Кај нас МВР има повеќе организациски единици кои работат на полето на спречување на корупцијата. На пример, Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди треба да ги открива и спречува коруптивните дела кај самите припадници на полицијата. Од друга страна, Одделот за сузбивање на организиран и сериозен криминал, во МВР, во своето работење, меѓу другото, се среќава и со делата од корупција.

Така, доаѓаме до првата, воедно евидентна, дефиниција на специјализираните антикорупциски тела (некои автори ги нарекуваат уште и агенции).<sup>37</sup> Станува збор за тела кои постојат со исклучива цел да се борат против корупцијата, односно да ја сузбиваат оваа негативна општествена појава (преовладува целта на сузбивање на корупцијата).<sup>38</sup> Сепак, оваа дефиниција е во суштина тавтолошка, а оттаму и несоодветна или недоволна од повеќе аспекти.

Прво, од неа не може да се види за каков организациски облик станува збор, а тоа отвора поголем број прашања:

- Дали специјализираните антикорупциски тела спаѓаат во рамките на законодавната или на извршната власт?
- Дали станува збор за јавни органи или овде може да ги вброиме и приватните субјекти (како што се здруженијата на граѓани) кои се формирани со единствена цел да се борат против корупцијата?
- Каков е нивниот однос со другите институции во рамките на системот (дали тие се независни и имаат свои административни и финансиски капацитети или не)?

Второ, а поврзано со првото, самата дефиниција не говори ништо околу ресурсите на специјализираните антикорупциски тела, односно не дава одговор на прашањето дали тие се финансираат од јавни средства или на друг начин.

Трето, дефиницијата не нуди ниту одговор на прашањето: со кои механизми овие тела се борат против корупцијата?

---

<sup>37</sup> Терминот „агенција“ соодветните автори го користат со цел да укажат на фактот дека овие тела имаат доверени овластувања (односот принципал – агент), а не на конкретниот организациски облик на телото. Тоа би можело да биде именувано и како: биро, комисија, управа и слично.

<sup>38</sup> За појаснување, во законските одредби за даден орган може да биде наведено дека тој спречува судир на интереси. Тоа, во суштина, е идентично со спречувањето на корупцијата, од аспект на третманот на специјализиран антикорупциски орган бидејќи судирот на интереси самиот за себе (кога не е превениран) доведува до корупција.

Оттаму, потребна е подлабока концептуална анализа за да се дојде до став што претставуваат специјализираните антикорупциски тела. Концептуалната анализа претставува главен метод на аналитичката филозофија (тоа го спомнува Dajović, 2015, стр. 17), а во конкретниов случај, ќе биде извршена на тој начин што ќе се земат предвид повеќе поединечни примероци на специјализирани антикорупциски тела и ќе се издвојат нивните заеднички карактеристики. Со тоа, се создава и воопштениот, единствен концепт на специјализирано антикорупциско тело. Во табелата, во продолжение, се истакнати повеќе специјализирани антикорупциски тела. Еден дел од нив се од регионот на Југоисточна Европа. Тие се избрани за оваа анализа поради фактот дека станува збор за држави кои имаат слично уредување, но и општествено-политички контекст. Другите се специјализирани антикорупциски тела кои егзистираат во: Сингапур, Хонг Конг, Литванија и Франција. Сингапур и Хонг Конг се избрани поради фактот што се пионери во етаблирањето на антикорупциските тела (во 1952 и 1974). Литванија се зема предвид поради фактот што се справува релативно успешно со корупцијата по дисолуцијата на Советскиот сојуз. Така, ако, како репер, се земе Индексот за перцепција на корупцијата, Литванија во периодот од 1999 па сè до 2019 година, се движи меѓу 58 и 32 место,<sup>39</sup> што несомнено е многу поголем успех од оној што Република Северна Македонија го постигнува низ текот на годините. Франција се опфаќа поради фактот што станува збор за земја членка на Европската Унија која во голем дел служела како пример во градењето на македонското законодавство.

*Табела бр. 13 – Споредба на специјализираните антикорупциски тела*

ДРЖАВА	СПЕЦИЈАЛИЗИРАНО АНТИКОРУПЦИСКО ТЕЛО	ЗАКОН СО КОЈ Е ОСНОВАНО ТЕЛОТО
Србија	Агенција за борба против корупцијата	Закон за Агенцијата за борба против корупцијата (орг. Закон о Агенцији за борбу против корупције),

<sup>39</sup> Првото место значи дека државата е најмалку корумпирана, а последното место (во 2019 година тоа било 180-то место) значи дека државата е најкорумпирана.

		„Службени гласник“ бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011.
<b>Хрватска</b>	<b>Комисија за спречување на судир на интереси</b>	Закон за спречување на судирот на интереси (орг. Закон о спречаванju sukoba interesa), „Narodne novine“ br. 26 (2011); 12 (2012); 126 (2012); 48 (2013).
<b>Словенија</b>	<b>Комисија за спречување на судир на корупцијата</b>	Закон за интегритет и спречување на корупцијата (орг. Закон о integriteti in preprečavanju korupcije), Uradni list br. 45 (04.06.2010).
<b>Црна Гора</b>	<b>Агенција за спречување на корупцијата</b>	Закон за спречување на корупцијата (орг. Закон о спречаванju корупције), „Службени лист“ бр. 53/2014.
<b>Босна и Херцеговина</b>	<b>Агенција за превенција од корупција и координација на борбата против корупцијата</b>	Закон за Агенцијата за превенција на корупцијата и координација на борбата против корупцијата (орг. Закон

		o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije), „Službeni glasnik“ br. 58/13.
<b>Хонг Конг</b>	<b>Независна комисија за борба против корупција</b>	Закон за Независната комисија за борба против корупцијата (англ. Independent Commission Against Corruption Ordinance) <sup>40</sup>
<b>Литванија</b>	<b>Специјална истражна служба</b>	Закон за спречување на корупцијата (орг. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos istatymas), Official Gazette of Lithuania, 57 – 2297 (2002)
<b>Сингапур</b>	<b>Бирото за истражување на коруптивни практики</b>	Бирото за истражување на коруптивни практики е првично формирано во 1952 година, од страна на Британската колонијална Влада. <sup>41</sup> Денес, неговото функционирање и работа се уредени со Законот за спречување

<sup>40</sup> Во Хонг Конг терминот ordinance се користи за закони. Законот е менуван повеќепати, а консолидираната верзија е достапна на: [https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap204/en-zh-Hant-HK.pdf?FILENAME=Consolidated%20version%20for%20the%20Whole%20Chapter.pdf&DOC\\_TYPE=A&PUBLISHED=true](https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap204/en-zh-Hant-HK.pdf?FILENAME=Consolidated%20version%20for%20the%20Whole%20Chapter.pdf&DOC_TYPE=A&PUBLISHED=true) (последна посета на 25.10.2020 година).

<sup>41</sup> Види: <https://www.cpi.gov.sg/about-cpi/our-heritage> (последна посета на 25.10.2020 година).



		на корупцијата (орг. Prevention of Corruption Act).
<b>Франција</b>	<b>Агенција за борба против корупцијата</b>	Законот бр. 2016-1691 за транспарентност, борба против корупција и модернизација на економскиот живот (орг. LOI n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique). <sup>42</sup>

Доколку се анализираат овие неколку органи се доаѓа до неколку нивни заеднички особини. Најнапред, тие се јавни тела. Второ, тие се формирани со закон и на трајна основа. Исклучок претставува најстарото специјализирано антикорупциско тело кое е спомнато, а тоа е Бирото за истражување на коруптивни практики од Сингапур. Иако тоа првенствено не е формирано со закон во 1952 година, неговата работа е регулирана со закон од 1960 година, па сè до денес. Трето, тие се независни во своето работење, односно, независно дали одговараат пред претставници на законодавната или извршната власт, нивното функционирање е втемелено на принципот на независност. Четврто, нивното работење е финансирано од јавни средства, односно од државниот буџет. Понатаму, суштествено е дека специјализираните антикорупциски тела остваруваат силна соработка со другите институции во својата и во другите држави. На крајот, како последна нивна особина би се истакнала специјализацијата на кадрите.

<sup>42</sup> Достапен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte> (последна посета: јануари 2020).

*Рамка бр. 19 – Заеднички карактеристики на специјализираните антикорупциски тела*

**Заеднички карактеристики на специјализираните антикорупциски тела:**

- **формирани се врз основа на закон, на трајна основа;**
- **тие се јавни тела, односно јавни органи;**
- **независни се;**
- **финансирани се од јавни средства, односно од државниот буџет;**
- **меѓуинституционалната соработка е нивна основна одлика, односно таа е есенцијална за успешното извршување на нивните задачи;**
- **постои висок степен на специјализација на нивните кадри.**

Бројни автори ги утврдуваат приближно истите особини на специјализираните антикорупциски тела. Така, на пример, de Sousa (2009, стр. 1) утврдува дека специјализираните антикорупциски тела се „јавни (или јавно финансирани) тела од трајна природа, со конкретна мисија да се борат против корупцијата, односно да ги намалат можностите за нејзино појавување во општеството преку превентивни и/или репресивни мерки“. Истото го определува и Gemperle (2018, стр. 4), воедно, повикувајќи се и на претходните проникнувања на Meagher (2005, стр. 70).

Сепак, постоењето на овие заеднички карактеристики не значи дека не се јавуваат и клучни разлики помеѓу специјализираните антикорупциски тела. Всушност, дефиницијата на авторот de Sousa која предмалку ја наведовме, начнува една од тие разлики – мерките кои специјализираните антикорупциски тела ги користат. Имено, de Sousa коректно истакнува дека ваквите тела ја исполнуваат својата одлука за сузбивање на корупцијата, користејќи превентивни и/или репресивни мерки. Со други зборови, постои широка дискрепанца кога станува збор за мерките кои специјализираните антикорупциски тела можат да ги преземаат (односно, овластувањата кои ним им се дадени со респективните закони). Земајќи ги овие мерки како критериум за

поделба, можеме да создадеме реска граница помеѓу превентивните и репресивните специјализирани антикорупциски тела. На оваа поделба ќе биде направен подетален осврт во следното поглавје.

Секако, помеѓу специјализираните антикорупциски тела се јавуваат и други разлики кои не се поврзани со мерките кои тие можат да ги преземаат. Станува збор за нивното раководство (дали тие се инокосни или колегијални органи), нивните кадри (дали кај нив се вработени само административни службеници или и лица кои имаат посебни овластувања),<sup>43,44</sup> нивната внатрешна организација и слично. Сепак, овие разлики не се од толку големо значење за да се засноваат цели поделби врз нив.

## **2.1. Превентивните наспроти репресивните специјализирани антикорупциски тела**

Како што веќе беше истакнато, оваа поделба се врши врз основа на мерките кои врз основа на закон специјализираните антикорупциски тела можат да ги преземат или овластувањата кои тие ги имаат во борбата против корупцијата.

Во првата група на **превентивни специјализирани антикорупциски тела** спаѓаат оние кои се фокусирани претежно на градење политики, координирање на антикорупциските иницијативи на ниво на држава, давање предлози и извештаи до доносителите на политики, спроведување на образовни иницијативи, подигање на свеста на населението и посебно на носителите на јавните функции, превенирање на корупцијата преку опомени или друг тип на некривични мерки (спроведување на прекршочни постапки и слично). Всушност, станува збор за оние тела кои не можат да преземаат дејства својствени за предистражните и истражните кривични постапки, не вработуваат лица со

---

<sup>43</sup> Повеќе за оваа поделба може да се види во Законот за вработените во јавниот сектор на РСМ. Општо гледано, лица со посебни овластувања се оние кои имаат право со себе да носат огнено оружје, да лишат лица од слобода, да задржат лица и слично.

<sup>44</sup> За волја на вистината, спомнатата разлика околу кадрите на специјализираните антикорупциски тела е пред сè поврзана со мерките кои тие можат да ги применат, односно овластувањата кои им се доделени врз основа на закон.

посебни овластувања (кои се овластени да носат оружје, да задржуваат лица и слично) и не можат да подготвуваат или да застапуваат обвиненија пред судовите. Зошто овие тела се нарекуваат превентивни?

Тие работат на планот на спречување на корупцијата, но немаат извршни овластувања со кои би истражувале или гонеле кривични дела кои потпаѓаат под поимот корупција. Оттаму, не може да се каже дека тие репресивно влијаат на корупцијата. Во литературата, овие антикорупциски тела се ословуваат и со други називи, освен превентивни (на пример, превентивни ги нарекува Tomić, 2016). Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) во својата студија *Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models* (2020, стр. 32) ги опишува овие антикорупциски тела како „preventive, policy development and co-ordination institutions“. Во продолжение е поместено објаснувањето на авторите на студијата на ОЕЦД.

*Рамка бр. 20 – Извадок од публикација на ОЕЦД*

„Овој модел вклучува институции кои имаат една или повеќе функции за спречување корупција, како на пример, истражување и анализа, развој и координација на политиките, обука и советување разни тела за ризик од корупција и достапни решенија, и други функции. Овие тела обично немаат овластувања за спроведување на законот. Сепак, тие може да имаат и други специфични овластувања, на пример, агенциите задолжени за контрола на изјавите за имотна состојба на службениците може да имаат специфични овластувања што им овозможуваат да проценуваат доверливи информации. Како примери за такви институции може да се наведат: Малта (Постојана комисија за борба против корупцијата), Црна Гора, Србија (Антикорупциска агенција), Соединетите Американски Држави (Канцеларија за етика на владата), Индија (Централна комисија за будност), Филипини (Канцеларија на народниот правобранител) и Бугарија (Комисија за координација на активностите за борба против корупцијата).

Од антикорупциските тела кои беа наведени во претходниот текст превентивни се сите од државите на Југоисточна Европа. Дополнително, како превентивна, би ја спомнале и француската Агенција за борба против корупцијата иако, за волја на вистината, паричните казни кои таа ги изрекува согласно со Законот бр. 2016 – 1691 за транспарентност, борба против корупција и модернизација на економскиот живот<sup>45</sup> се мошне високи. Согласно со членот 17 од спомнатиот закон, тие може да достигнат и до 200.000 евра за физички лица и милион евра за правни лица (поради што би можело да се коментира дека таа е *sui generis* антикорупциско тело).

Втората група, ја сочинуваат специјализираните антикорупциски тела кои имаат овластувања да вршат истраги, да подготвуваат и застапуваат обвиненија за кривични дела, односно кои можат да преземаат други дејства кои се својствени за полицијата и органите за прогон. Се разбира, овие специјализирани антикорупциски тела, исто така, можат да опоменуваат, спроведуваат истражувања за корупцијата и преземаат образовни иницијативи, но тие одат и чекор подалеку – преземаат репресивни активности. Нив ги подведуваме под терминот **репресивни**. Во спомнатата студија подготвена од страна на ОЕЦД, овие антикорупциски тела, дополнително се делат на два вида, и тоа на: „multi-purpose agencies with law enforcement powers“ и „law enforcement type institutions“. Од наведените, во оваа група се вбројуваат антикорупциските тела на Хонг Конг, Сингапур и Литванија. Со цел да се избегне конфузија, нужно е да се наведе дека репресивни специјализирани антикорупциски тела постојат и во државите од Југоисточна Европа.<sup>46</sup> Со други зборови, не е исклучена можноста во една држава да биде застапено и превентивно и репресивно антикорупциско тело. Така, во РСМ постои Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција. Во Србија, на пример, постои Одделение за борба против корупцијата во рамките на Републичкото јавно обвинителство, а во Хрватска, постои Канцеларија за сузбивање на корупција и организиран криминалитет на Хрватска (која е дел од јавното обвинителство).

<sup>45</sup> Достапен на: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/9/2016-1691/jo/texte> (последна посета: јануари 2020).

<sup>46</sup> Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција на РСМ, Одељење за борбу против корупције у оквиру Републичког јавног тужилаштва Србије, Канцеларијата за сузбивање на корупција и организиран криминал на Хрватска и други.

## 2.2. Практичните импликации од поделбата на специјализираните антикорупциски тела

Поделбата на специјализираните антикорупциски тела (на превентивни и репресивни) има практично значење во поглед на нивниот методолошки пристап и работење. Додека репресивните антикорупциски тела (треба да) се фокусираат на водењето истраги и отворањето на поединечни предмети за корупција, превентивните првенствено треба да се посветени на: креирање антикорупциски политики, едукација на населението, комуникација со граѓаните, кревање на свест и соработка со граѓанскиот сектор. Се разбира, тие отвораат и водат свои предмети, а во дадени случаи изрекуваат и мерки, меѓутоа, суштината на нивната борба против корупцијата се состои не во поединечното санкционирање туку во генералната превенција преку зајакнување на познавањата на пошироката јавност, посредување во комуникацијата помеѓу типичните органи на прогонот (јавното обвинителство) и поединците односно правните лица, и слично. Во спротивно, доколку едно превентивно антикорупциско тело ги запостави своите надлежности за спроведување на едукативни активности, водење на јавни кампањи и слично, би дошло до ризик од негов неуспех во исполнувањето на својата цел – намалувањето на корупцијата во дадена држава. Поинаку кажано, неразумно би било да се очекува дека еден орган ќе ја намали високата корупција користејќи ги своите овластувања да изрекува прекршочни санкции во висина од неколку стотици (или илјадници) евра, доколку изостане неговата комуникација со медиумите, а оттаму и со јавноста.

Сепак, овие напомени се воопштени. Секое антикорупциско тело има свои специфики кои влијаат на неговите стратешки определби и на методолошкиот пристап. За илустрација, додека паричните санкции со кои располага ДКСК не би можеле сами за себе да бидат ефективен механизам за борба против корупцијата, оние на француската Агенција за борба против корупцијата, би можеле (некои од нив достигнуваат износ и до милион евра).

### 3. ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

#### 3.1. Историски развој на Државната комисија за спречување на корупцијата

ДКСК, како што веќе беше истакнато, е формирана со Законот за спречување на корупцијата од 2002 година. Иако Законот за спречување на корупцијата беше изгласан во април 2002 година, првите членови на ДКСК беа назначени во ноември таа година. Причината за ваквото одолговлекување беа парламентарните избори кои беа одржани во јули 2002 година. Формирањето на ДКСК, своевременно, беше поддржано од сите политички партии претставени во Собранието. Имено, Законот за спречување на корупцијата од 2002 година е еден од ретките закони кои се усвоени едногласно.<sup>47</sup>

Формирањето на ДКСК може да се опсервира како рефлексивна на политичката волја за борба против корупцијата во нашата држава. Имено, периодот на формирање на ДКСК е период во кој државата, односно политичките власти, мораа да ја демонстрираат нивната силна заложба за градење на систем на интегритет во насока на евроатлантските интеграции. Тоа се должи на фактот што во претходните години државата влезе во сериозни односи со меѓународните организации на европско ниво.

---

<sup>47</sup> Види:

<https://time.mk/arhiva/?d1=01&m1=01&y1=1991&d2=31&m2=12&y2=2012&all=0&a1=1&fulltext=2&timeup=2&show=1&q=%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B5%D0%BC%D0%B0%20%D0%B4%D0%B0%20%D1%81%D0%B5%20%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%20%D1%81%D0%BE%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B0&read=dbf9ad22696384b> (последна посета на 24.10.2020 година).

*Рамка бр. 21 – Напомени за контекстот во кој е формирана ДКСК*

Во 2000 година, нашата држава стана членка на ГРЕКО, а во 2001 година – со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европските заедници – се презема првиот сериозен чекор на патот кон Европската Унија.

На 7.10.2000 година, нашата држава стана членка на ГРЕКО<sup>48</sup> – иницијатива на Советот на Европа која има за своја цел да промовира антикорупциски мерки.<sup>49</sup> На 9.4.2001 година, беше потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу нашата држава и Европските заедници, нејзините земји членки, ратификувана во Собранието со закон објавен во Службен весник бр. 28/2001. Спогодбата за стабилизација и асоцијација е рамковен документ потпишан со цел да се овозможи политички дијалог помеѓу Европската Унија и нашата држава, односно да се унапреди проширувањето на пазарите и економските односи помеѓу двете страни. Крајната цел на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, се разбира, претставува членство во Европската Унија.

*Рамка бр. 22 – Склучување на спогодби за стабилизација и асоцијација во регионот*

Нашата држава беше лидер во регионот кога станува збор за склучувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација. Хрватска го склучи договорот за стабилизација и асоцијација на 29.10.2001 година, Албанија на 12.6.2006 година, Црна Гора на 15.10.2007 година, Босна и Херцеговина на 16.6.2008 година, Србија на 29.4.2008 година.<sup>50</sup>

Така, основањето на специјализирано антикорупциско тело како што е ДКСК беше до извесна мера очекувано. Еден од предусловите за членство во Европската Унија е владеењето на правото. ДКСК беше алатка во таа насока,

<sup>48</sup> Види: [https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#{%2222358830%22:\[33\]}](https://www.coe.int/en/web/greco/structure/member-and-observers#{%2222358830%22:[33]}) (последна посета на 25.10.2020).

<sup>49</sup> Општо за ГРЕКО види на: <https://www.coe.int/en/web/greco> (последна посета на 25.10.2020).

<sup>50</sup> Види: <https://www.consilium.europa.eu/> (последна посета на 25.10.2020 година).



односно сигнал дека нашата држава има сериозна интенција да изгради систем на владеење на правото (иако, се разбира, владеењето на правото е идеал и не може да се утврди точниот момент кога тоа настапило во дадена држава).

Според одредбите од Законот за спречување на корупцијата од 2002 година, за кој веќе стана збор во претходниот текст, ДКСК претставуваше независен и самостоен орган кој одговараше единствено пред Собранието. Таа беше сочинета од седум члена именувани од страна на Собранието со мандат од четири години, без право на повторно именување. Условите за именување на член на ДКСК беа поставени мошне широко (член 48, ст. 2 од Законот за спречување на корупцијата).

Законот за спречувањето на корупцијата од 2002 година ги предвидуваше надлежностите на ДКСК во членот 49, ст. 1, ал. 1 – 14. Овие надлежности можеа генерално да се поделат во четири групи – функции (за поделбата повеќе и во: Tomić, 2016, стр. 181, Pavlovska Daneva & Bitrakov, 2018) и тие останаа непроменети во текот на целото важење на тој закон, иако имаше повеќе измени и дополнувања (Службен весник бр. 46/2004, 126/2006, 10/2008, 161/2008, 145/2010, 97/2015 и 148/2015). На ДКСК се применуваа и други закони, меѓу кои, како најзначаен, се јавуваше Законот за спречување на судир на интереси (Службен весник бр. 70/2007, 114/2009, 6/2012 и 153/2015), а овде се јавуваа и Законот за лобирање (Службен весник бр. 106/2008 и 135/2011), Законот за финансирање на политичките партии (Службен весник бр. 76/2004; 86/2008; 161/2008; 96/2009; 148/2011; 142/2012; 23/2013 и 140/2018), Изборниот законик (Службен весник бр. 40/06, 136/08, 148/08, 155/08, 163/08, 44/11, 51/11, 54/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 30/14, 196/15, 35/16, 97/16 и 99/16) и Законот за заштита на укажувачите (Службен весник бр. 196/2015 и 35/2018).

*Рамка бр. 23 – Функции на ДКСК според претходниот законски режим*

- Развој на антикорупциски политики;
- Спроведување на образовни иницијативи и ширење на свест;
- Континуиран мониторинг на лица, односно складирање и проверка на информации;

- Спречување на корупција во политиката (следење на финансирањето на изборните кампањи и слично).

Меѓутоа, поважни од самите надлежности, односно функции на ДКСК беа овластувањата, односно мерките кои таа можеше да ги преземе. Практично, секоја од нив беше превентивна; ДКСК немаше ниту едно репресивно овластување. Во случаите кога таа водеше постапки против лица, исходот можеше да биде единствено информирање на другите органи во системот дека е детектиран судир на интереси (или е детектирана некаква повреда на обврските – на пример не е поднесена изјава за имотна состојба и покренување на соодветна постапка) и иницирање на постапка. Интегрален преглед на сите овластувања на ДКСК, во периодот од 2002 година сè до 2018 година, е дадена во Pavlovska Daneva & Vitakov (2018). Само во еден случај постоеше, ако може така да се нарече, репресивно овластување. Имено, ако ДКСК оценеше дека одлуката за вработување на лице во јавниот сектор е донесена под притисок или влијание на политичка партија или нејзин претставник, таа можеше да побара преиспитување или поништување на одлуката (а органот од кој се бараше преиспитувањето беше должен да постапи). Сепак, немаше јасен и експедитивен механизам за навистина да се принуди органот да ја преиспита или поништи својата одлука за вработување. Дополнително, повеќе од јасно е дека шансите да се докаже дека политичка партија или нејзин претставник влијаеле за вработување на дадено лице се многу мали.

Историски гледано, ДКСК имаше посериозни проблеми во функционирањето, со исклучок на првиот состав (подетално за работата на првиот, вториот и третиот состав на ДКСК во: Mangova, 2013).

### **3.1.1. Проблеми со независноста и интегритетот на членовите на ДКСК во минатото**

Првиот проблем, кој го детектиравме во периодот од 2008 па до 2018 година, беше поврзан со независноста и интегритетот на членовите на ДКСК. Тоа се должеше на два факти. Прво, условите за избор на член на ДКСК во Законот за спречување на корупцијата беа недоволно прецизни, премногу општи и површни. Така, за член на ДКСК, според последната верзија на Законот за спречување на корупцијата (со сите наведени измени и дополнувања) можеше да биде избрано лице кое ги исполнуваше следниве услови:

- има државјанство на нашата држава;
- има високо образование од областа на правото, финансиските работи и антикорупцијата;
- ужива углед во вршењето на функцијата;
- има најмалку осум години работно искуство.

Околу вториот критериум за избор – целосно беше нејасно што претставува високо образование од областа на антикорупцијата, особено имајќи предвид дека различни аспекти на борбата против корупцијата се изучуваат на: политичките, правните, социолошките и бројни други студиски програми. Кај третиот критериум, беше и сè уште е повеќе од евидентно дека угледот не може да се мери ниту квантифицира.

Освен што условите беа вака поставени, тогашниот Закон за спречување на корупцијата не предвидува ниту конкретна постапка за избор на членовите на ДКСК. Единствено беше предвидено дека ги избира Собранието,.

Оттаму, првите критики за персоналниот состав на ДКСК се јавуваат во 2008 година кога Европската Унија во својот Извештај за напредокот истакнува

загриженост околу непристрасноста и независноста на членовите.<sup>51</sup> Критиките се слични и во 2009 и 2010 година, кога Европската Унија истакнува дека „Довербата на јавноста во независноста и непристрасноста на членовите на ДКСК останува ниска“.<sup>52</sup>

Проблемите околу независноста и интегритетот на членовите, кулминираа во февруари 2018 година, кога медиумите ги објавија наодите од внатрешната ревизија која Управата за јавни приходи ја извршила во ДКСК за 2016 година.<sup>53</sup> Откриеното ненаменско трошење на буџетските средства, злоупотребите во патните трошоци и сл. доведоа до оставки од 5 (пет) члена на ДКСК, што значеше неактивност на оваа институција во поголемиот дел од 2018 година.

Во таа ситуација се покажа дека стариот законски режим имал уште една слабост кога станува збор за членовите на ДКСК – недостаток на одредби за разрешување на членовите поради неетичко постапување и несовесно вршење на функцијата. Имено, беа предвидени само три основи за престанок на функцијата и тоа: правосилна судска пресуда со која членот на ДКСК се осудува на безусловна казна затвор во траење од најмалку шест месеци, смрт, и на барање на членот на Комисијата.

### **3.1.2. Довербата на граѓаните во Државната комисија за спречување на корупцијата пред 2019 година**

Во претходниот текст, каде што стана збор за причините за донесување на новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси од 2019 година, веќе стана збор за ниското ниво на доверба на граѓаните во ДКСК.

---

<sup>51</sup> Извештајот за напредокот на нашата држава за 2008 година е достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press\\_corner/key\\_documents/reports\\_nov\\_2008/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia\\_progress\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia_progress_report_en.pdf), стр. 15.

<sup>52</sup> Извештајот за напредокот на нашата држава за 2009 година е достапен на: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2009/mk\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2009/mk_rapport_2009_en.pdf), стр. 15.

<sup>53</sup> Повеќе на: <https://sdk.mk/index.php/makedonija/vo-antikoruptionsiska-si-zemale-pari-za-patni-troshotsi-lazhni-nalozi-nekoi-ne-odele-ni-na-rabota/>.

Така, според извештајот<sup>54</sup> на Македонскиот центар за меѓународна соработка во 2017 година, секој трет граѓанин сметал дека ДКСК воопшто не е ефективна (33,3 % од испитаниците). Мнозинството граѓани (63,7 %) сметале дека ДКСК ги штити интересите на поединци (приватен интерес на политичари, избрани и именувани лица) а според 72 % граѓани, во медиумите нема доволно информации за ДКСК.

### **3.2. Состав, услови и постапка за избор и разрешување на членовите на Државната комисија за спречување на корупцијата**

Според новиот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, ДКСК има претседател и шест члена, кои ги избира Собранието за мандат од пет години, без право на повторен избор (не само последователен туку и воопшто).

Условите за избор на членови на ДКСК се значително подобрени во однос на претходните. Во табелата во продолжение, ги споредуваме условите според сегашниот Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси и стариот Закон за спречување на корупцијата.

*Табела бр. 14 – Услови за избор на член на ДКСК до 2019 и по 2019 година*

<b>УСЛОВИ ПРЕДВИДЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА КОЈ ВАЖЕШЕ СЕ ДО 2019 ГОДИНА</b>	<b>УСЛОВИ ПРЕДВИДЕНИ ВО ЗАКОНОТ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ ОД 2019 ГОДИНА</b>
Државјанство	Државјанство и постојано жителство на територијата на РСМ.

<sup>54</sup> Квартален извештај бр. 5, октомври – декември 2017, достапен на: <http://www.mcms.mk/images/docs/2018/sledenje-na-dksk-kvartalen-izveshtaj-br-5.pdf>, стр.30.

<p>Високо образование од областа на правото, финансиските работи и антикорупцијата</p>	<p>Деловна способност.</p>
<p>Углед во вршењето на функцијата</p>	<p>Високо образование со стекнати најмалку 300 ЕКТС или VII/1 степен во сферата на правните науки или високо образование со стекнати најмалку 240 кредити според ЕТКС или VII/1 степен од областа на политичките, комуниколошките или економските науки.</p>
<p>Осум години работно искуство</p>	<p>Најмалку десет години работно искуство по завршувањето на високото образование, од кои најмалку осум години работно искуство во областите на откривање или спречување на корупцијата, владеењето на правото или доброто управување.</p> <p>На лицето не му е изречена забрана за вршење професија, дејност или должност.</p> <p>Лицето во последните 10 години не било пратеник во Собранието, член на Владата, донатор на политичка партија или носител на функција во органите на политичка партија.</p> <p>Лицето не било член на ДКСК порано.</p>

Предноста на овој нов закон, во споредба со претходниот законски режим, е тоа што точно и детално е уредена постапката за избор на членовите на ДКСК. Постапката за избор на претседател и членови на ДКСК започнува три месеци пред истекот на мандатот на постојните претседател и членови. Собранието го објавува јавниот оглас во Службен весник и во најмалку три дневни весници, кои се издаваат на целата територија на државата, од кои два од весниците што се издаваат се на македонски јазик и еден од весниците што се издаваат на јазикот што го зборуваат најмалку 20 % од граѓаните, кои зборуваат службен јазик различен од македонскиот јазик. Огласот се објавува и на веб-страницата на Собранието на РСМ и на ДКСК. Рокот за пријавување на кандидати за огласот е десет дена од денот на објавувањето, а Комисијата за прашања на изборите и именувањата, има рок од десет дена од објавувањето на огласот да формира Комисија за селекција на кандидати за претседател и за членови на ДКСК. Комисијата за селекција е составена од седум члена:

- еден член номиниран од Народниот правобранител на РСМ;
- претставникот на здружението, односно фондацијата, назначен за член во Советот за соработка помеѓу Владата и граѓанскиот сектор за областа Демократија и владеење на правото;
- претставникот на здружението, односно фондацијата, назначен за член во Советот за соработка помеѓу Владата и граѓанскиот сектор за областа Медиуми и информатичко општество;
- двајца пратеници од власта и
- двајца пратеници од опозицијата.

Токму тука ја воочуваме и втората клучна разлика која беше истакната од претходниот законски режим. Новиот законски режим овозможува учество на широк круг на лица, од редот на пратениците, но и од граѓанскиот сектор и другите институции, во постапката за селекција на претседателот и членовите на ДКСК. На тој начин, и нивната независност и интегритет се поизвесни.

Следната суштинска новина е јавното интервју со кандидатите кое се емитува на Собранискиот канал. Имено, според Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, пред да се изврши именувањето на новиот претседател и новите членови на ДКСК се закажува интервју со нив. Доколку извесно лице се пријавило на јавниот оглас, а не дојде на интервјето ќе се смета дека ја повлекло пријавата. Освен тоа, на интервјето не учествуваат само членовите на наведената Комисија за селекција туку се спроведува и покана до Народниот правобранител, Македонската академија на науките и уметностите и Интеруниверзитетската конференција, во рок од 10 дена да номинираат свои претставници кои ќе учествуваат на интервјето. Паралелно со тоа, на веб-страницата на Собранието се објавува повик и до здруженијата на новинари, другите здруженија и фондации за да учествуваат на интервјето. Лицата номинирани на овој начин, кои ги претставуваат наведените јавни органи, установи и здруженија, имаат право да поставуваат прашања на кандидатите, што дополнително ја зголемува самата тежина на интервјето.

Дури откако овој процес ќе биде завршен, односно дури откако секој од кандидатите за претседател и член на ДКСК ќе биде интервјуиран, се пристапува кон селекција. Тоа се врши на таков начин што во рок од три дена од спроведувањето на интервјето, Комисијата за селекција ја утврдува ранг-листата на кандидатите и ја доставува до Комисијата за прашања на изборите и именувањата. Подоцнежната комисија во рок од два дена му ги предлага најдобро рангираните кандидати на Собранието во единствена предлог-листа за претседател и членови. Кон предлогот се приложува и образложение за секој од предложените кандидати.

Доколку Комисијата за прашања на изборите и именувањата на Собранието на РСМ, не ја утврди листата во утврдениот рок, Собранието расправа и гласа поединечно за секој од кандидатите кои ги исполнуваат условите согласно со ранг-листата составена од Комисијата за селекција.

Понатаму, се предвидува дека ако Собранието не избере претседател и членови на ДКСК, постапката за избор се повторува во целост со објавување конкурс веднаш, а не подоцна од рок од десет дена. Во постапката за избор на претседател и на членови на ДКСК се земаат предвид принципот на соодветна и правична застапеност и принципот на подеднаква родова застапеност.



Со оваа нова постапка за селекција на членовите на ДКСК, постои сериозен потенцијал да се поправи сликата на ДКСК од аспект на интегритетот на членовите, а со тоа да се подобри и довербата на граѓаните.

На крајот, новиот законски режим предвидува и услови за разрешување на членовите на ДКСК. За разлика од претходно, кога функцијата можеше да им престане само поради нивно барање, смрт или кривична осуда, сега членовите на ДКСК можат да бидат разрешени, и тоа ако:

- се утврди дека не ги исполнуваат условите да бидат именувани за членови на Комисијата;
- одбијат да поднесат изјава за имотната состојба и интересите согласно со законот или ако податоците содржани во изјавата се во голема мера невистинити;
- очигледно ги прекршат правилата за судир на интереси, односно изземање во ситуации, во кои членот или претседателот знаел или требало да знае за постоење на некоја од основите за судир на интереси, односно изземање предвидени со закон;
- без оправдани причини не ги почитуваат роковите за преземање на одделни дејства во постапките;
- неоправдано отсутнуваат од работата на ДКСК подолго од шест месеци.

Практично, од 2019 година наваму, согласно со извлечените поуки од минатото, се посветува многу поголемо внимание на интегритетот на самите членови на ДКСК. Ако тие се оние кои треба да надгледуваат дали и во која мера другите избрани и именувани лица, односно други лица, се во состојба на судир на интереси и како постапуваат, тогаш, евидентно, тие самите треба да се истакнуваат со сопствениот пример.

### **3.3. Законската улога (функции и надлежности, овластувања и внатрешна структура) на Државната комисија за спречување на корупцијата**

За подобро да се разбере позицијата на ДКСК во целината на антикорупцискиот систем, потребно е да се согледа кои се нејзините функции, односно надлежности (функциите ги земаме како повисока категорија од надлежностите) и, во крајна линија, овластувања. Тоа прво овозможува оформување на став, дали ДКСК е превентивно или репресивно специјализирано антикорупциско тело. Второ, тоа ќе ни даде подобра насока околу точната позиција на ДКСК во целината на системот.

#### **3.3.1. Функции и надлежности на Државната комисија за спречување на корупцијата**

Согледувањето на законската улога на ДКСК започнува со проучувањето на одредбите од законот со кој е таа основана, односно со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Во неговите одредби, надлежностите на ДКСК се сумирани во членот 17, каде што е употребен системот на позитивна енумерација со отворена клаузула (на самиот крај на членот 17, ст. 1, точка 29 е наведено дека Комисијата врши и други надлежности утврдени со закон). Соодветниот член од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси го пренесуваме, интегрално, во продолжение.

## Надлежност

### Член 17

Државната комисија (за спречување на корупција) ги има следниве надлежности:

1. донесува национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, со акционен план за нејзино спроведување;
2. спроведува антикорупциска проверка на закони, подзаконски акти и други општи акти, согласно со методологијата која ја донесува;
3. постапува по пријави од физички и правни лица за сомнежи за корупција и судир на интереси;
4. покренува иницијатива пред надлежните органи за поведување постапка за утврдување одговорност на службени лица;
5. покренува иницијатива за поведување постапка за кривично гонење во предметите по кои постапува;
6. ја следи законитоста на финансирањето на политичките партии;
7. ја следи законитоста на финансирањето на изборните кампањи;
8. покренува иницијатива пред надлежните органи врз основа на извештаи на Државниот завод за ревизија;
9. постапува во случаи на судир на интереси;
10. ја евидентира и ја следи имотната состојба и интересите во постапката согласно со овој закон;
11. пропишува образец на изјавите за имотната состојба и интересите;
12. врши проверка на податоците од изјавите за имотната состојба и интересите;
13. соработува со други државни органи во обезбедувањето на потребните информации;
14. соработува со националните тела на другите држави, како и со меѓународните организации на полето на спречување на корупцијата;

15. разменува информации со надлежните тела на другите држави и меѓународните организации, врз основа на обврските преземени со меѓународните договори ратификувани согласно со Уставот на РСМ;
16. соработува со здруженија, фондации, научни институции и приватниот сектор во врска со превенцијата од корупција и судирот на интереси;
17. подготвува анализи за ризици од корупција во различни сектори;
18. презема активности во насока на јакнење на личниот и институционалниот интегритет;
19. презема активности на планот на едукацијата и јакнењето на свеста за корупцијата и судирот на интереси;
20. води регистар на избрани и именувани лица;
21. води регистар на овластени лица за прием на пријави од укажувачи, согласно со Законот за заштита на укажувачи;
22. подготвува каталог на подароци врз основа на податоците добиени согласно со членот 58 од овој закон и го објавува на својата веб-страница;
23. спроведува истражувања на јавното мислење за оцена на своето работење и состојбата со корупцијата;
24. донесува годишна програма за работа на Државната комисија;
25. донесува етички кодекс на Државната комисија и на Секретаријатот;
26. донесува деловник за работа на Државната комисија;
27. донесува акти за внатрешна организација и систематизација на работните места во Секретаријатот;
28. редовно ја известува јавноста за својата работа во врска со надлежностите што ги има согласно со овој закон и согласно со деловникот за работа на Државната комисија и
29. врши и други работи утврдени со закон.

Она што би го истакнале како забелешка е дека во законот не е направено соодветно групирање на надлежностите, односно разликување на тоа што е надлежност, а што средство за спроведување на надлежноста (види: Васиќ, 2018, стр. 125). На пример, како една од надлежностите е наведено **следењето**

**на имотната состојба и интересите на функционерите** (член 17, ст. 1, ал. 10), а понатаму е содржана и друга надлежност на **пропишување образец на изјавите за имотната состојба и интересите** (член 17, ст. 1, ал. 11). Евидентно е дека не станува збор за две различни надлежности. Додека следењето на имотната состојба може да биде надлежност, пропишувањето на образец е само средство за спроведување на надлежноста. Овластувањето на ДКСК да пропише образец, можело да се помести во натамошните членови на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси каде што подетално се говори за следењето на имотната состојба и интересите.

Поради номотехничкиот квалитет на законот (кој е релативно низок), но и поради разноличноста на надлежностите на ДКСК, во овој текст е повторно извршено нивното групирање во неколку функции. Притоа, земени се предвид и неколку други одредби од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси кои не се наведени во членот 17, а сепак, предвидуваат некаква надлежност.

*Табела бр. 15 – Функции и надлежности на ДКСК според постојниот законски режим*

ФУНКЦИЈА	НАДЛЕЖНОСТИ
Развој на политиките за спречување на корупцијата и подобрување на правната и институционалната рамка за спречување на корупцијата	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Донесува национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси, со акционен план за нејзино спроведување.</li> <li>2. Спроведува антикорупциска проверка на законите, подзаконските акти и другите општи акти, согласно со методологијата која ја донесува.</li> <li>3. Соработува со здруженија, фондации, научни институции</li> </ol>

	<p>и приватниот сектор во врска со превенцијата од корупција и судирот на интереси.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Подготвува анализи за ризици од корупција во различни сектори.</li> <li>5. Презема активности во насока на јакнење на личниот и институционалниот интегритет.</li> <li>6. Презема активности на планот на едукацијата и јакнење на свеста за корупцијата и судирот на интереси.</li> </ol>
<p>Спречување корупција во политиката (финансирање на политички партии, законитост во процесот на изборите и при спроведувањето јавни набавки)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ја следи законитоста во финансирањето на изборните кампањи.</li> <li>2. Ја следи законитоста во јавните набавки.</li> </ol>
<p>Континуиран мониторинг на лица, односно складирање и проверка на информациите</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Евидентирање и следење на имотната состојба и интересите во постапката согласно со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.</li> <li>2. Пропишување на образец на изјавите за имотната состојба и интересите.</li> <li>3. Вршење проверка на податоците од изјавите за имотната состојба и интересите.</li> </ol>

Образование и кревање на свеста	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Соработка со здруженијата, фондациите, научните институции и приватниот сектор во врска со превенција од корупција и судир на интереси.</li> <li>2. Подготовка на анализи за ризици од корупција во различни сектори.</li> <li>3. Преземање активности на планот на едукацијата и јакнење на свеста за корупцијата и судирот на интереси.</li> </ol>

Во рамките на **првата функција**, ДКСК (треба да) го трасира патот на борбата против корупцијата. Станува збор за исклучително тешка задача, особено имајќи предвид дека во Националната стратегија за спречување на корупцијата ДКСК треба да предвиди мерки и активности не само за себе туку и за бројни други органи какви што се: судовите, обвинителствата, административните органи, установите и слично. Притоа, мерките треба да бидат така конструирани што, од една страна, успешно да одговорат на предизвиците во различните области (на пример, нетранспарентноста на јавните набавки), но од друга страна, да овозможат и успешна борба против системската корупција (погоре беше дефинирана, за повеќе види: Johnson, 1998, стр. 85 – 104).

ДКСК треба да врши и антикорупциска проверка на законодавството. Станува збор за исклучително комплексен процес што подразбира ревидирање на формата и содржината на нацрт-прописите или усвоените прописи со цел да се детектираат и минимизираат ризиците од идна корупција кои можат да

произлезат од нивните одредби.<sup>55</sup> Освен што ваквиот процес е тежок од методолошка гледна точка, тој самиот по себе е и исклучително исцрпен поради активноста на Собранието.

*Рамка бр. 25 – Број на донесени закони во 2018 година во Собранието*

На пример, само во 2018 година, биле донесени вкупно 191 закон, а секој од нив имплицира и донесување на подзаконски акти.<sup>56</sup>

За следење на законодавството е потребна сериозна екипираност на ДКСК.

Кон тоа се надоврзуваат и анализите за ризици од корупција, што сами по себе имплицираат користење на научна методологија и високо ниво на експертиза. ДКСК треба да презема и активности на планот на јакнење на личниот интегритет, но и да врши едукација. Евидентно е дека овие надлежности се широко поставени и исклучително тешки, особено во држава како РСМ која традиционално се јавува во групата на држави каде што има високо ниво на перцепција на корупцијата (во текстот подолу е прикажано рангирањето според Индексот за перцепција на корупцијата).

**Втората функција** на ДКСК е поврзана со законитоста во финансирањето на политичките партии и изборните кампањи. ДКСК треба да води поединечни постапки во кои испитува дали политичките партии се финансираат незаконски, но и дали тие користат забранети или анонимни извори на финансирање за време на избори. Се разбира, овие проверки се исклучително тешки и подразбираат проучување на огромна документација.

Сепак, улогата на ДКСК не запира овде бидејќи таа треба да води сметка и за законитоста во финансирањето на изборната кампања, односно за злоупотребата на буџетски средства во периодот по распишување на избори. Во

<sup>55</sup> Дефиницијата е дадена во: Anti-corruption Assessment of Laws (“Corruption Proofing”) – Comparative study and methodology, Regional Cooperation Council, 2014, достапна 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) (последна посета на 30.10.2020 година).

<sup>56</sup> Податокот се црпи од: <http://otvorenosobranie.mk/> (последна посета на 30.10.2020 година).



овие случаи, ДКСК има исклучително кратки рокови да ги заврши сопствените постапки, односно 5 (пет) дена од нивното отворање.

ДКСК е, исто така, надлежна да води сметка и за законитоста во спроведувањето на јавните набавки, иако во државата постојат органи специјализирани за ова прашање, а тоа се Бирото за јавни набавки и Државната комисија за жалби по јавни набавки. На крајот, ДКСК треба да набљудува дали се прекршувани забраните за користење на државен имот и средства за цели на изборната кампања, согласно со Изборниот законик, за што ќе стане збор понатаму.

**Третата функција** подразбира прибирање и обработка на податоци за огромен број лица. Прво, сите избрани и именувани лица, одговорни лица во субјекти што располагаат со државен капитал, нотари, извршители, секретари (највисоки службеници) и лица вработени во кабинетите на избраните и именуваните лица, се должни да поднесуваат изјави за своите имотни состојби и интереси до ДКСК. Ваквата изјава се поднесува за првпат 30 дена по стапувањето на функцијата/должноста, а понатаму, во рок од 30 дена при секоја (евентуална) промена во имотната состојба, и на крајот, 30 дена по престанокот на должноста/функцијата. Наведената *изјава за имотната состојба и интересите*, содржи податоци за:

- вкупниот недвижен имот на лицето;
- движниот имот што надминува износ од 20 просечни нето-плати во претходниот тримесечен период;
- хартии од вредност;
- побарувања и долгови на лицето;
- основ за стекнување на целиот имот;
- список на членови на неговото семејство со информација за работните места и членствата во управни одбори, здруженија и фондации.

ДКСК треба да ги прима ваквите изјави и да врши проверка на податоците во нив. Во случај ДКСК да се посомнева во неистинитоста на податоците или во несразмерното зголемување на имотот на некое лице, во споредба со неговите редовни примања, таа поведува постапка за испитување.

Сите податоци добиени од изјавите треба да бидат содржани во Регистар кој е објавен на веб-страницата на Комисијата. Оттаму, јасно е дека оваа функција е исклучително обременувачка.

Доколку се обидеме да дојдеме до податок, колкав број лица се опфатени со обврската да поднесат изјава за имотната состојба и интересите, ќе дојдеме до заклучок дека станува збор за неколку илјади лица. Согласно со податоците од Регистарот на вработени во јавниот сектор<sup>57</sup>, во 2018 година, во државата имало вкупно 1.324 институции (работодавачи во јавниот сектор). Доколку претпоставиме дека секоја од овие институции има раководно лице (што потпаѓа под обврската за пријавување на имотна состојба), тоа значи дека ДКСК треба да ја провери имотната состојба на 1.324 индивидуи. Барем половина од овие раководни лица имаат заменици, а во дел од органите постојат, на пример, и управни одбори и директори (што значи дека во еден орган може да има повеќе функционери). Дополнително, треба да се земе предвид дека има органи во кои бројот на лица кои пријавуваат имотна состојба е повисок (на пример) во судовите (каде што секој судија е функционер). Освен тоа, ваква обврска имаат и нотарите и извршителите. Во РСМ има вкупно 184 нотари,<sup>58</sup> а 97 извршители. Следствено, ДКСК треба редовно да следи, според извесни проценки, приближно 3.000 лица, како и да ги надгледува промените во нивните имотни состојби.

Како некаква индикација во поглед на претходните напомени, прикажуваме колку изјави за имотна состојба ДКСК примала низ текот на годините, согласно со годишните извештаи.

---

<sup>57</sup> Извештајот за 2019 година е достапен на: [https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl\\_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf](https://www.mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/reports/izvestajreg2019.pdf) (последна посета – јануари 2020).

<sup>58</sup> Состојба на 21.2.2020 година, според податоците на веб-страницата на Нотарската комора на РСМ: <https://www.nkrm.org.mk/index.php/pages/imenik-na-notari>.

Табела бр. 16 – Број на примени изјави за имотни состојби во текот на периодот 2008 – 2019 година

ГОДИНА	БРОЈ НА ПРИМЕНИ ИЗЈАВИ:
2008	604
2009	999
2010	820
2011	900
2012	623
2013	2.170
2014	1.199
2015	1.132
2016	1.353
2017	Нема јавно достапни годишни извештаи.
2018	
2019	

**Четвртата функција** на ДКСК е едукативната. Всушност, можеби станува збор за суштествената функција на ова тело во целината на системот, имајќи во вид дека образованието претставува основна алатка во борбата против корупцијата на една земја (види: стр. 71 каде што се говори за Конвенцијата на ООН против корупцијата). Сепак, оваа функција е најмалку разработена во текстот на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Единствено во членот 17, во делот каде што се наведени надлежностите, се спомнува дека Комисијата презема едукативни активности.

### 3.3.2. Овластувања на Државната комисија за спречување на корупцијата (мерки кои може да ги преземе)

Кога се говори за законската улога на ДКСК, значајни се не само нејзините функции, односно надлежности, туку и овластувањата, поточно мерките, кои таа ги презема. Нив ги наведуваме во табелата во продолжение. Заради полесно разбирање за тоа, од каде се извлечени овие мерки, во табелата се наведени и членовите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси каде што се спомнува соодветната мерка.

Табела бр. 17 – Мерки и санкции кои може да ги преземе ДКСК

МЕРКА И (ЕВЕНТУАЛНА) САНКЦИЈА	ЧЛЕН ОД ЗАКОНОТ
ДКСК покренува постапка за одговорност пред друго надлежно тело ако открие нелегално финансирање на политичките партии, нелегално финансирање на изборните кампањи, злоупотреба на буџетските средства во текот на изборите, односно по распишувањето на изборите.	31, 32, 33
ДКСК поднесува посебен извештај за откриените незаконитости во поглед на финансирањето на изборната кампања до Собранието.	32 и 26
ДКСК поднесува кривична пријава поради подмитување на гласачите.	37
ДКСК бара преиспитување или поништување на одлуката за вработување, распоредување или отпуштање на лицето доколку цени дека одлуката е резултат на незаконски притисок (од страна на политичка партија и нејзин претставник).	40

ДКСК изрекува мерка, јавна опомена, во случаите на судир на интереси кај јавните функционери.	79
ДКСК бара од надлежните органи да поведат дисциплинска постапка против вработените лица (во јавниот сектор) кај кои се откриени судири на интереси.	77
ДКСК од надлежниот орган бара да се разреши именуваното лице поради судир на интереси.	77
ДКСК поднесува кривична пријава против лице кое не може да докаже дека имотот му е стекнат како резултат на пријавените и оданочени приходи.	95
Изрекува прекршочни санкции.	100 – 116

Генерално, ДКСК има можност да поведува постапки со цел да оценува дали е постапувано противзаконски (дали се незаконски финансирани политички партии или изборни кампањи, дали постои незаконска кумулација на функции и слично). Сепак, овие постапки најчесто не резултираат со санкција. Само во еден случај, ДКСК може да побара поништување или преиспитување на одлука за вработување на лице во јавниот сектор, при што органот кој ја донел е должен да постапи (оттаму, би можело да се каже дека ДКСК, всушност, наложува поништување или преиспитување).

Кај судирот на интереси, ДКСК, како непосредна мерка, може да ја изрече само јавната опомена. Во двата други случаи, таа се обраќа до надлежниот орган и бара или да се разреши именуваното лице (на пример, ДКСК може од Владата да бара да се разреши извесен функционер кој е од неа именуван, како што се директорите на органите во состав на министерствата, дел од агенциите и слично) или да се санкционира службеникот дисциплински.

Од друга страна, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, предвидува една новина, а тоа се прекршочните овластувања во

рацете на ДКСК. Според претходниот законски режим, вакво овластување не постоеше кај ДКСК. Највисокиот износ на глобата, за правно лице, е 1.000 евра, додека за физичко 500 евра. Може да се констатира дека, иако овие мерки можат да имаат некаков ефект во поглед на спречувањето на корупцијата, ДКСК не би потпаднала под таканаречениот репресивен апарат на државата. Преглед на прекршоците и глобите кои ДКСК може да ги изрече е понуден во табелата, во продолжение.

*Табела бр. 18 – Прекршочни одредби по кои постапува ДКСК и глоби*

ПРЕКРШОК ПРЕДВИДЕН ВО ЗАКОНОТ	ГЛОБА
<p>Непреземање на сите мерки и активности за доставување на барани информации до ДКСК и недоставување на информации во рок од 15 дена.</p> <p><b>Пример:</b> ДКСК побарала податоци од Управата за јавни приходи, но не ги добила. Во таков случај ДКСК може, спрема органот, но и одговорното лице, да изрече санкција.</p>	<p>200 – 400 евра за физичкото лице, а до 1.000 евра за правното лице</p>
<p>Експерт кој соработува со ДКСК открива, објавува или споделува информации до кои дошол при работата.</p>	<p>500 евра</p>
<p>Орган кој од ДКСК добил иницијатива за покренување на постапка, не ја известил за преземените мерки и донесените одлуки во рок од 60 дена.</p>	<p>200 – 400 евра за раководителот на органот кој ја примил иницијативата</p>

<p>Политичка партија или организатор на кампања нема да достават извештаи до ДКСК согласно со Законот за финансирање на политичките партии, Изборниот законик и Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.</p>	<p>Не е прецизирана. Имено, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси посочува, како што може да се види, до Законот за финансирање на политичките партии и Изборниот законик. Во овие два закони, нема ниту таков прекршок ниту утврден износ на глоба.</p>
<p>Службено лице во јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал ќе ги повреди забраните или обврските од членовите 44 до 59 од ЗСКСИ.</p>	<p>300 – 500 евра за службеникот и за раководителот</p>
<p>Блиско лице (забелешка на авторите: терминот блиско лице е дефиниран во самиот закон) извршило супервизорски или контролен надзор врз работата на службеното лице.</p> <p><b>Пример:</b> државен ревизор врши ревизија во орган – буџетски корисник каде што раководител е негово блиско лице.</p>	<p>250 евра</p>
<p>Повреда на забраните и обврските во поглед на спречувањето на судирот на интереси, предвидени во членовите 72 до 81 од ЗСКСИ.</p>	<p>500 евра</p>
<p>Субјектите кои се задолжени на тоа не доставуваат документи, податоци и информации со кои располагаат во</p>	<p>200 – 400 евра</p>

рок од 15 дена од барањето на ДКСК (членови 108 и 113).	
Недоставување на анкетен лист, односно изјава за имотната состојба и интересите согласно со ЗСКСИ, потоа непријавување на зголемување на имотот, како и неподнесување на список на избрани и именувани лица на образец, од страна на раководните лица во институциите кои вршат избори и именувања (член 109 – 112).	Најмногу до 500 евра

### **3.3.3. *Внатрешна структура (организација) на ДКСК и статус на вработените***

Структурата на ДКСК е таква што со неа раководат претседателот и шесте члена, а стручните и административните работи ги врши Секретаријатот. Вработените во Секретаријатот, согласно со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, имаат статус на административни службеници. Супсидиерна примена, во тој поглед, има Законот за административни службеници (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016 и 11/2018 и Службен весник бр. 275/2019 и 14/2020).

Во ДКСК не се вработуваат лица со посебни овластувања (според Законот за вработените во јавниот сектор), поточно лица кои имаат овластувања да носат оружје, да спроведуваат дејства согласно со Законот за кривичната постапка и слично.

Секретаријатот на ДКСК е организиран во неколку организациски единици.



### Рамка бр. 26 – Сектори и одделенија во ДКСК

- Сектор за спречување на корупција и судир на интереси:
  - Одделение за спречување на корупција;
  - Одделение за евидентирање и следење на имотна состојба;
  - Одделение за спречување на судир на интереси и
  - Одделение за антикорупциска проверка на легислативата.
- Сектор за програми, аналитика, меѓународна соработка и административни работи:
  - Одделение за национални и меѓународни програми и аналитика;
  - Одделение за односи со јавноста и седници;
  - Одделение за општи и административни работи.
- Одделение за внатрешна ревизија;
- Одделение за управување со човечки ресурси и
- Одделение за финансиски прашања.

#### 3.4. Државната комисија за спречување на корупцијата како превентивно антикорупциско тело

Сè што беше до сега наведено, може да резултира со неколку заклучоци, а понатаму да се резимира во една согледба за законската улога на ДКСК.

Прво, разновидните функции на ДКСК подразбираат активности од различна природа – анализа на закони и подзаконски акти, водење на поединечни постапки и утврдување дали постои корупција/судир на интереси, спроведување на тренинзи и обуки, и слично. Ваквиот диверзитет може да доведе до тешкотии при поставувањето на приоритетите на ДКСК; односно, може да се постави прашањето: дали таа треба да се фокусира на отворање на што поголем број постапки и утврдување на корупција/судир на интереси кај поединечен функционер или треба да се фокусира на комуникација со граѓаните, едукативни напори и слично? Додека отворањето поединечни постапки може да изгледа како силен механизам за спречување на корупцијата, две околности

треба да се земат во вид: прво, ДКСК нема истражни овластувања што значи дека, во голем дел од случаите, ќе биде тешко да се утврди корупција/судир на интереси;<sup>59</sup> второ дури и кога ќе оцени дека постои корупција/судир на интереси, ДКСК може да изрече само благи мерки. Оттаму, поцелисходно би било ДКСК повеќе да се фокусира на мерките на генерална превенција (кревање свест, образование, комуникација со јавноста преку инфографици, поучни кампањи и слично).

Во прилог на оваа констатација, би сакале накусо да се осврнеме и на ефектите од досегашното работење на ДКСК.

Од постојните истражувања, на пример, ДКСК во седум месеци во 2019 год. (март – септември), изрекла една јавна опомена (Илиевска, 2019, стр. 7). Дополнително, според калкулациите на истражувачките здруженија на граѓани, за да реши поединечен предмет, на ДКСК ѝ биле потребни, во истите седум месеци, во просек 2 месеци и 18 дена (Илиевска, 2019, стр. 11). Но, оваа пресметка не е до крај релевантна, знаејќи дека во пресметката се земени предвид само предметите кои се веќе завршени (значи, тие биле отворени и затворени во опфатените седум месеци од истражувањето). Тоа не значи дека не постојат предмети кои биле отворени, а не била донесена одлука. Всушност, недостасува прецизен податок во тој поглед.

Дополнително, ДКСК во 2019 година, донела конечна одлука во вкупно 299 предмети. Од сите тие предмети, произлегле 8 (осум) иницијативи за кривично гонење и 24 иницијативи за утврдување на одговорност на службено лице за судир на интереси (Факиќ, 2019, стр. 11).

Така, може да се констатира дека, ДКСК не постигнува огромен ефект со постапувањето по поединечните предмети.

Второ, иако не располага со репресивни мерки, ДКСК е орган кој има најголем пристап до податоци во целината на македонскиот институционален систем (дури 17 бази на податоци можат да бидат директно пристапени). Имено,

---

<sup>59</sup> Се поставува прашањето: како Комисијата ќе утврди постоење на корупција/судир на интереси? (со исклучок на евидентните предмети, на пример, дадено лице истовремено извршува две инкомпатибилни функции). Ако, на пример, дадено физичко лице тврди дека е под притисок на политичка партија да ја финансира нејзината кампања, дали навистина ДКСК би можела да дојде до материјалната вистина?

според законските одредби, ДКСК треба да има директен пристап до базите на податоци на:

- МВР;
- Фондот за пензиско и инвалидско осигурување;
- Фондот за здравствено осигурување;
- Управата за јавни приходи; (\*) Државниот завод за ревизија;
- Македонската берза за хартии од вредност;
- Агенцијата за вработување;
- Агенцијата за катастар на недвижности;
- „КИБС“ АД Скопје; (\*) Централниот регистар;
- Управата за водење на матичните книги;
- Министерството за труд и социјална политика;
- Народната банка;
- Министерството за економија;
- Царинската управа;
- Централниот депозитар на хартии од вредност и
- Македонското кредитно биро.

Но, за жал, овој пристап, заклучно со месец октомври 2020 година, е само „мртво слово на хартија“. Кога ова овластување би се спроведувало во практиката, ДКСК би можела да служи како централизирана база (англ. Information hub) и да им помага на јавните обвинителства, полицијата, царината и сите други органи да добиваат навремени и точни информации. Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во членот 17, ст. 1, ал. 13, експлицитно предвидува дека ДКСК соработува со други органи за обезбедување на податоци, што само по себе подразбира двонасочна комуникација (и тие органи да ја снабдуваат ДКСК и таа да ги снабдува нив).

Дополнително, ДКСК е единствен орган во целината на институционалниот систем кој прибира податоци за секој функционер.

Трето, ДКСК е органот во кој се централизирани овластувањата за донесување на стратешки документи за превенција на корупцијата во државата. Националната стратегија за спречување на корупцијата и акцискиот план се петгодишни документи кои треба да предвидат обврски не само за ДКСК туку и за секој друг чинител во општествениот живот.

Четврто, ДКСК е единствен орган во државата кој има законско право и обврска да презема активности за едукација и јакнење на свеста за корупцијата спрема секој граѓанин и вработен во јавниот сектор.

Следствено, ако се направи обид накусо да се објасни законската улога на ДКСК, исходот би бил следниот:

*Рамка бр. 27 – Согледување околу улогата на ДКСК како превентивно специјализирано антикорупциско тело*

ДКСК е самостојно, независно, стручно и превентивно антикорупциско тело кое не ги заменува постојните институционални актери во борбата против корупцијата (обвинителствата, полициите, посебните тела) туку го дополнува државниот антикорупциски систем. ДКСК континуирано се бори против појавата на корупција, првенствено преку развој на политики, подобрување на законодавството, развој на стратешко-плански документи, едукација и обелоденување на суштествени информации до јавноста, но и со водење на поединечни постапки за утврдување на одговорност чија цел не е санкцијата туку предупредувачкото својство, притисокот од јавноста (преку јавните опомени и сличните мерки) и олеснувањето на работата на другите државни органи кои ја гонат корупцијата. За успешно извршување на работите на ДКСК клучно е да се изгради довербата на јавноста во неа.

## 4. УЛОГАТА НА ЈАВНОТО ОБВИНИТЕЛСТВО И ПРАВОСУДНАТА ПОЛИЦИЈА ВО ОТКРИВАЊЕТО И ГОНЕЊЕТО НА КОРУПЦИЈАТА

### 4.1. Положбата, организацијата и надлежноста на јавното обвинителство

Положбата на Јавното обвинителство на РСМ е регулирана во Уставот на РСМ, како единствен и самостоен државен орган, кој ги гони сторителите на кривични дела и на други со закон утврдени казниви дела, и врши и други работи утврдени со закон. Во вршењето на своите функции, ЈО постапува врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот.

Уставот дава основ: надлежноста, основањето, укинувањето, организацијата и функционирањето на јавното обвинителство да се уредат со посебен закон.

Со цел да се одбегне судир на интереси и кумулација на функции коишто ќе оневозможат совесно, одговорно и професионално вршење на надлежностите пропишани согласно со закон, Уставот пропишува дека функцијата Јавен обвинител на РСМ и јавен обвинител е неспојлива со членување во политичка партија или со вршење на други јавни функции и професии утврдени со закон, при едновремена забрана за политичко организирање и дејствување во ЈО (член 106 од Уставот пречистен согласно со Амандманот XXX и Амандманот XXXIII на Уставот).

Со Законот за јавното обвинителство (Службен весник, бр. 42/2020), се уредува: основањето, надлежноста, организацијата, функционирањето и укинувањето на јавното обвинителство, основите и постапката за именување и разрешување на јавниот обвинител на РСМ, основите за престанок на функцијата јавен обвинител на РСМ, основите за избор, разрешување и дисциплинска постапка на јавните обвинители, основите за престанок на функцијата јавен обвинител, како и други прашања во врска со работата на јавното обвинителство.

Јавното обвинителство се основа и укинува со закон и согласно со закон е организирано како:

- Јавно обвинителство на РСМ, основано за целата територија на РСМ и постапува пред Врховниот суд;
- 4 Виши јавни обвинителства кои постапуваат пред апелационите судови во Битола, Гостивар, Скопје и Штип;
- Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција за целата територија на РСМ со седиште во Скопје и
- 22 основни јавни обвинителства кои постапуваат пред еден или повеќе основни судови. Основните јавни обвинителства се организирани како: 10 основни јавни обвинителства со основна надлежност (кои постапуваат за кривични предмети за кои, како главна казна, е определена казна затвор до 5 години) и 12 основни јавни обвинителства со проширена надлежност (кои постапуваат за кривични предмети за кои како главна казна е определена казна затвор над 5 години).

Фотографија бр. 6 – Јавното обвинителство во РСМ



Со Законот за јавното обвинителство од 2020 година, Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, доби поинаква поставеност во рамките на јавнообвинителската мрежа, како во делот на неговата финансиска самостојност, така и во делот на постапувањето во предметите. Со цел оневозможување на политичките влијанија при изборот на јавен обвинител, кој раководи со ова обвинителство, со Законот од 2020 година, е пропишано тој да биде одбран од јавните обвинители на непосредни избори.

Со Законот за кривичната постапка јавниот обвинител раководи со претходната постапка, ја има на располагање правосудната полиција, а воедно ги насочува и дејствата на органите надлежни за откривање и пријавување на кривичните дела и на нивните сторители. Основно право и должност на јавниот обвинител е да ги гони сторителите на кривични дела за кои гонењето се презема по службена должност, меѓу кои, во контекст на организираниот криминал и корупција е надлежен: да предлага или да издава наредба за преземање на посебни истражни мерки; да пронаоѓа, предлага и да обезбедува докази; да предлага привремени мерки заради обезбедување имот или предмети прибавени со кривично дело, или заради извршување на мерката конфискација; да поднесува и застапува обвиненија пред надлежниот суд и сл.

За кривичните дела од областа на корупцијата, стварнонадлежно да постапува е Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција:

- за кривични дела извршени **од организирана група од три или повеќе лица**, која постои одреден временски период и дејствува со цел да изврши едно или повеќе кривични дела за кои е предвидена казна затвор од најмалку четири години, а
- од кривичните дела поврзани со **коруптивното однесување** надлежно е да постапува за следниве кривични дела:
  - „Измама на штета на средства на Европската заедница“ од членот 249-а;
  - „Перење пари и други приноси од казниво дело“ од членот 273;
  - „Злоупотреба на службената положба и овластување“ од членот 353 став (5);

- „Примање поткуп“ од членот 357 став (5);
- „Давање награда за противзаконито влијание“ од членот 358-а;
- „Примање награда за противзаконито влијание“ од членот 359;
- „Противправно стекнување и прикривање имот“ од членот 359-а;
- „Злоупотреба на постапката за јавен повик, доделување на договор за јавна набавка или јавно приватно партнерство“ од членот 275-в и
- „Злосторничко здружување“ од членот 394 од Кривичниот законик.

Со Законот за јавното обвинителство е пропишана функционалната надлежност на јавното обвинителство во различни судски инстанции.

Со оглед на фактот дека во нашата држава не постои посебен суд за судење на кривични дела од областа на организираниот криминал и корупција, туку постои посебно одделение со ваква надлежност во Основниот кривичен суд Скопје, Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција постапува во првостепената кривична постапка пред Основниот кривичен суд Скопје. Во жалбената постапка, надлежно за овие кривични дела е Вишото јавно обвинителство Скопје коешто постапува пред Апелациониот суд Скопје, и во случаи определени со закон (според Законот за кривичната постапка – по жалба на мерката притвор, за вонредни правни лекови и жалба на пресуда на второстепен суд) постапува претставник од републичкото јавно обвинителство, којшто е функционално надлежен да постапува пред Врховниот суд на РСМ.

Имајќи ја предвид надлежноста, Законот за јавно обвинителство пропишува дека во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција може да се формира и **истражен центар**. Во истражните центри, согласно со ЗКП, се вработуваат лица по објавен оглас или лица вработени во јавното обвинителство. Тоа се лица истражители, коишто може да учествуваат во претходното прибирање, известувањата и во преземањето на истражните дејства на начин што го подготвуваат нивното спроведување и самостојно преземаат определени истражни дејства доверени од страна на јавниот обвинител. Истражителите се на располагање на јавниот обвинител,



работат под негова контрола и надзор, ги почитуваат и извршуваат неговите наредби, работат согласно со неговите насоки и упатства и за својата работа му одговараат на јавниот обвинител.

**Надзор** над законитото и навремено извршување на јавнообвинителската функција на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција, врши Јавното обвинителство на РСМ, но тоа ја задржува својата самостојност во однос на надлежноста, што се огледа во неможноста на Јавниот обвинител на РСМ без согласност на основниот јавен обвинител на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција да преземе кривично гонење или вршење на одделни работи за кои е надлежно ова обвинителство, или да овласти друго јавно обвинителство да води постапка по одделни предмети или да врши определени работи од надлежност на ова обвинителство. Исклучок е кога при вршењето надзор ќе се утврди дека јавнообвинителската функција во Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција не се врши согласно со роковите утврдени во Законот за кривична постапка.

За коруптивните кривични дела коишто не влегуваат во групата кривични дела за кои се води скратена постапка (за коишто е запретена парична казна или затвор до пет години), јавниот обвинител е овластен да води претходна постапка (предистражна и истражна постапка). Коруптивните кривични дела се гонат по службена должност и обврска на секого е да пријави сторено коруптивно кривично дело.

По примена кривична пријава или по добиеното известување од полицијата, јавниот обвинител има обврски и овластувања согласно со Законот за кривичната постапка коишто произлегуваат од начелото на легалитет (обврска да гони штом постојат докази за сторено кривично дело што се гони по службена должност), на официјалност (јавниот обвинител е единствен овластен тужител за кривични дела што се гонат по службена должност) и согласно со неговата раководна улога (*dominus litis*) во претходната постапка.

Претходната постапка започнува како предистражна постапка, кога постојат основи за сомневање, сознанија односно сомнежи за сторено кривично

дело, а по донесувањето на наредбата за спроведување истражна постапка, започнува вториот потстадиум на претходната постапка – истражната постапка.

Претходната постапка има за цел прибирање докази во однос на релевантните факти што го чинат битието на кривичното дело, поврзани со начинот на сторување на кривичното дело, степенот на кривичната одговорност, како и правата на оштетениот. Во текот на претходната постапка, јавниот обвинител: прибира известувања, повикува граѓани, разговара со осомничени лица, прибавува писмени докази, изјави на сведоци, издава наредби за вештачење, наредува или предлага спроведување посебни истражни мерки, ѝ издава наредби на правосудната полиција во однос на преземање на определени процесни дејства, со цел основите на сомневање за сторено кривично дело да се проверат, документираат и да се оцени дали постојат основи за донесување наредба за истражна постапка. Со цел проверка на основите на сомневање, јавниот обвинител има овластување да бара од државните органи, органите на единиците на локалната самоуправа, организациите, правните и физичките лица што вршат јавни овластувања или други правни лица, доставување на податоците кои можат да послужат како доказ за сторено кривично дело или имот стекнат со извршување на кривично дело.

Во зависност од прибавените докази во прилог на основаното сомневање, јавниот обвинител оценува дали ќе поднесе обвинение, коешто може да биде во форма на обвинителен предлог (за кривични дела за коишто е запрета парична казна или затвор до пет години акт) односно обвинителен акт за сите останати кривични дела. Основаноста на обвинителниот акт подлежи на судска оценка со цел негово влегување во правна сила. Постапката преминува во третиот стадиум на главна расправа, само во случај кога обвинителниот акт ќе биде одобрен од страна на судот. Јавниот обвинител го застапува обвинението во текот на главната расправа.

Јавниот обвинител е овластен да поднесува предлози за определување мерки за обезбедување на присуство на обвинетиот и за непречено водење на кривичната постапка, надлежност што кај коруптивните кривични дела често се користи. Во мерките за обезбедување присуство, меѓу другите, спаѓаат и: мерките на претпазливост, гаранцијата, краткотрајниот притвор, куќниот притвор

и притворот. Во зависност од околностите на случајот, нема да се предложи определување на потешка мерка ако целта може да се оствари со полесна мерка за определување присуство.

Со цел пронаоѓање и обезбедување предмети и противправна имотна корист што произлегле, се поврзани или се стекнати со сторено коруптивно кривично дело, јавниот обвинител е надлежен да поднесува писмени и образложени предлози за следниве истражни дејства и привремени мерки за обезбедување на имот и имотна корист:

- Претрес на дом и лице;
- Пребарување на компјутерски систем и компјутерски податоци;
- Привремено обезбедување и одземање на предмети или имот;
- Привремено одземање на компјутерски податоци;
- Привремено одземање на писма, телеграми и други пратки;
- Постапување со податоци кои се банкарска тајна, имот во банкарски сеф, следење на платен промет и трансакции на сметки и привремено запирање на извршување определени финансиски трансакции;
- Привремено одземање на имот или предмети заради обезбедување.

Во однос на **конфискацијата на имот и имотна корист**, јавниот обвинител е должен во текот на постапката да собира докази и да ги извидува околностите што се од важност за утврдување на имотот и имотната корист којашто се конфискува од обвинетиот, но и од трето лице на коешто е пренесена, како и од правно лице. Со цел прибирање на потребните докази за утврдување на висината на износот на имотот и имотната корист прибавени со кривично дело, јавниот обвинител е должен да ги побара потребните известувања од други државни органи, финансиски институции и други правни лица и граѓани кои се должни без одлагање да ги достават.

Ако постојат услови за определување **проширена конфискација**, од обвинетиот или од трето лице, на нив паѓа обврската да ја докажат законската

основа за стекнување на имотот односно имотната корист. Притоа, на нив не се префрла товарот на докажување на вината, што спаѓа во надлежноста на јавниот обвинител, туку само обврската да докажат дека имотот го стекнале на законски начин со цел законски стекнатиот имот да биде изземен од проширената конфискација.

Јавниот обвинител е единствен надлежен да го предлага спроведувањето на **посебната постапка за конфискација на имот и имотна корист** во случај кога поради фактички или правни пречки против сторителот на кривичното дело не може да се води кривична постапка. Притоа, предмет на конфискација ќе бидат имотот или имотната корист, односно предметите употребени или кои настанале со кривичното дело, а за коишто јавниот обвинител ќе докаже дека има основ за конфискација.

Во однос на коруптивните кривични дела не е исклучена можноста да се донесе **пресуда врз основа на спогодба на јавниот обвинител и обвинетиот** во случај кога тие, со задолжително учество на бранител на обвинетиот, ќе се спогодат за видот и висината на кривичната санкција. Ако одбраната е согласна, предмет на спогодување може да биде и имотно-правното побарување на оштетениот. Ако судот ја прифати поднесената предлог-спогодба од странките и бранителот, ќе донесе пресуда што ги содржи сите елементи на осудителна пресуда. Притоа, треба да се нагласи дека мерката конфискација на имот и одземање предмети не е предмет на спогодување и таа задолжително се определува кога се исполнети законските услови.

Надлежноста на јавниот обвинител опфаќа и овластување за поднесување **жалба** против пресудата на судот по сите основи што се пропишани во Законот за кривичната постапка: суштествени повреди на одредбите на кривичната постапка, погрешно утврдена фактичка состојба, повреда на Кривичниот законик и поради одлуката за кривична санкција.

## 4.2. Правосудна полиција

Правосудната полиција претставува важен соработник на јавното обвинителство во преземањето на процесните дејства од самиот почеток на постапувањето, што е особено важно имајќи ја улогата на јавниот обвинител како одговорен орган за раководење со претходната постапка.

### 4.2.1. Состав на правосудната полиција

Фотографија бр. 7 – Правосудна полиција



Фотографија бр. 8 – Правосудна полиција (2)



Правосудната полиција ја **сочинуваат** три категории лица:

- Полициските службеници во организационите единици во МВР, овластените службени лица на Министерството за одбрана кои работат на откривање и пријавување на кривични дела, Управата за финансиска полиција и Царинската управа кои согласно со законски утврдениот делокруг на работа, преземаат мерки и активности за откривање на кривични дела, фаќање и пријавување на сторителите на кривичните дела, обезбедување на докази за кривичните дела и други мерки со кои се овозможува непречено водење на кривичната постапка;
- Припадниците на правосудната полиција во истражните центри на јавното обвинителство;
- Службениците доделени на јавниот обвинител.

#### **Полициските службеници во организационите единици во МВР.**

Согласно со Законот за полиција, освен постапување на полицискиот службеник по службена должност или по наредба на јавниот обвинител, суд или друг орган кога е тоа утврдено со закон, полицијата е должна да постапува и кога располага со сознанија кои врз основа на криминалистичкото знаење и полициско искуство може да се оценат како доказ за сторено казниво дело. Имено, кога постојат

основи за сомневање дека одредено лице подготвува, извршува или извршило кривично дело или прекршок, или постојат основи за сомневање дека одредена појава го загрозува или би можела да го загрози животот или телесниот интегритет на луѓето, нивните права, слободи, безбедноста или имотот во врска со вршењето на полициските работи, како и заради откривање на кривично дело или прекршок, пронаоѓање на сторителот, спречување сторителот да се скрие или побегне, да се откријат и обезбедат траги и предмети кои можат да послужат како доказ и да се прибираат информации кои можат да бидат од корист за успешно водење на кривичната и прекршочната постапка.

Полицијата врши криминалистичко истражување при што применува:

- полициски овластувања,
- оперативно-тактички и
- превентивни мерки согласно со закон.

Криминалистичкото истражување се одвива во неколку фази:

- полициско извидување или постапување по одлука на надлежен полициски службеник за воспоставување и спроведување на криминалистичка контрола,
- криминалистичка обработка и
- криминалистичка акција.

Полициските работи во МВР ги врши **Бирото за јавна безбедност**, орган во состав на МВР, во рамките на коешто, како дел од криминалистичката полиција, функционира **организациска единица за сузбивање на организиран криминал**, надлежна за спречување и откривање на:

- кривични дела извршени од структурирана група од три или повеќе лица, која постои во одреден временски период и дејствува со цел да изврши едно или повеќе кривични дела за кои е предвидена казна затвор од најмалку четири години, со намера директно или индиректно да стекне финансиска или друга корист;
- кривични дела злоупотреба на службена положба и овластување од членот 353, став (5), примање поткуп од значителна вредност од членот 357 и противзаконско посредување од членот 359, сите од Кривичниот законик, извршени од избран или именуван функционер, службено лице или одговорно лице во правното лице;
- откривање и спречување на кривични дела за кои е пропишана казна затвор од најмалку четири години кои по својата природа се транснационални.

Примената на полициските овластувања мора да биде сразмерна на потребата заради која се преземаат, при што се применуваат само оние со кои, со најмалку штетни последици и во најкраток временски период, ќе се оствари целта.

Според Законот за полицијата, во постапката на собирање информации полицијата може да преземе мерки на прикриено полициско дејствување кога ќе се утврди дека со други полициски методи не може да се постигне целта на вршењето на полициските работи. Мерки на прикриено полициско дејствување се засилено прикриено набљудување и оперативен надзор на јавни места, а се преземаат по наредба на директорот на Бирото или од него овластен работник.

**Службеници доделени на јавниот обвинител.** Тоа се лица коишто, по потреба, а заради ефикасно спроведување на кривичната постапка му се доделуваат на јавниот обвинител по негова наредба. За периодот додека му се доделени, службениците исклучиво му се на располагање на јавниот обвинител, работат под негова контрола и надзор, ги почитуваат и извршуваат неговите наредби, работат согласно со неговите насоки и упатства и за својата работа му одговараат на јавниот обвинител.



**Управата за финансиска полиција** е формирана во 2003 година, како орган во состав на Министерството за финансии, со својство на правно лице. Управата за финансиска полиција своите надлежности ги спроведува на територијата на државата, а има седиште во Скопје. Согласно со Законот, финансиската полиција е должна работењето и постапувањето при откривањето на кривични дела да ги заснова врз следниве начела:

- **законитост** – сите дејства и активности е должна да ги презема согласно со Уставот на РСМ, законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот и закон;
- **пропорционалност** – при откривањето на кривичните дела треба да ги користи пропишаните овластувања сразмерно на потребите заради кои тие се доделени со закон, а пропорционалноста се одмерува согласно со сериозноста на ризиците и остварувањето на целта и притоа треба да се предизвикаат што е можно помалку штетни последици;
- **ефикасност** – подразбира рационално трошење на јавните средства за ефективно извршување на дејствата и активностите;
- **непристрасност** – при преземање на дејствата и активностите да не биде подложна на какви било политички или лични финансиски интереси или случаи на судир на интереси.

**Царинската управа** е орган во состав на Министерството за финансии, со својство на правно лице, кое своите надлежности ги спроведува на целата територија на државата и има седиште во Скопје. Согласно со овој закон, царинскиот службеник е административен службеник на Царинската управа кој е униформиран или има посебни должности и овластувања и кој своите надлежности ги врши согласно со закон од областа на царините, даноците и акцизите.

**Овластени службени лица на Министерството за одбрана** – согласно со Законот за одбрана, Министерот за одбрана определува кои лица ќе бидат овластени службени лица во Министерството за одбрана и Армијата што ќе

бидат задолжени за преземање дејства со цел спречување и откривање на кривични дела во воените единици и установи, на простори на кои логоруваат воени единици или се изведуваат вежбовни активности на Армијата, како и во објекти и зони што ќе ги определи Владата.

#### **4.2.2 Надлежност на правосудната полиција**

Во рамките на овластувањата на полицијата, според ЗКП, по приемот на кривичната пријава или добиеното сознание за сторено кривично дело за кое се гони по службена должност, спаѓа должноста да преземе потребни мерки за пронаоѓање на сторителот на кривичното дело, сторителот или соучесникот да не се скрие или побегне, да се откријат и обезбедат трагите на кривичното дело и предметите што можат да послужат како доказ, како и да ги собере сите известувања што би можеле да бидат од корист за успешно водење на кривичната постапка. Притоа, јавниот обвинител има право и должност на постојана контрола врз полицијата при спроведувањето на дејствата.

Согласно со ЗКП, правосудната полиција постапува по службена должност или по наредба на јавниот обвинител. Таа во рамките на своите **должности** може да презема:

- мерки и активности со цел за откривање и криминалистичко истражување на кривични дела,
- спречување на натамошни последици од кривичните дела,
- фаќање и пријавување на сторители на кривични дела,
- обезбедување докази,
- други мерки и активности што можат да користат за непречено водење на кривичната постапка.

**Управата за финансиска полиција**, како дел од правосудната полиција, има надлежност во случаите за откривање и истражување за кривичните дела:

перење пари и други приноси од казниво дело, недозволена трговија, криумчарење и даночно затајување, како и други кривични дела каде што со стореното кривично дело е прибавена противправна имотна корист од значителна вредност што одговара на износот на 50 просечни месечни плати во државата во времето на извршувањето на делото.

**Царинската управа** како дел од правосудната полиција, има надлежност да постапува во случаите кога станува збор за откривање и истражување, и на следниве кривични дела: внесување опасни материи во земјата, изнесување, односно извезување во странство на добра под привремена заштита или културно наследство или природна реткост, перење пари и други приноси од казниво дело, криумчарење, царинска измама, прикривање на стоки, предмет на криумчарење и царинска измама, даночно затајување, недозволено држење оружје и распрскувачки материи, трговија со луѓе, кривични дела поврзани со одбегнување акцизи, како и кривични дела поврзани со увоз, извоз и транзит на стоки преку граничната линија.

Овластените службени лица на **Министерството за одбрана**, кои работат на откривањето и пријавувањето на кривичните дела, како дел од правосудната полиција се надлежни да постапуваат во случаите кога кривичните дела се сторени во воените единици и установи, на простори на кои логоруваат воени единици или се изведуваат вежбовни активности на АРМ, како и во објекти и зони што ќе ги определи Владата на РСМ.

Што се однесува на **функционалното располагање со правосудната полиција**, таа работи по налог на надлежниот јавен обвинител, а нејзините припадници одговараат пред надлежниот јавен обвинител. Тие се должни да ги вршат задачите што им се доделени и може да бидат оддалечени од задачата што им е доверена во рамките на истрагата за кривично дело само со одлука на надлежниот јавен обвинител.

### 4.3. Предметот, опфатот и целите на финансиските истраги кај коруптивните кривични дела

Под поимот финансиска истрага се подразбира преземање мерки и дејства за пронаоѓање и идентификување на противправно стекнат имот, имотна корист и приноси што произлегле или се поврзани со кривично дело, како и мерки што се преземаат за привремено обезбедување, со цел подоцнежна конфискација на противправниот принос.

Финансиската истрага треба задолжително да се спроведува секогаш кога постои сомнеж дека со стореното кривично дело е прибавена противправна имотна корист, односно е остварен принос од или поврзан со криминална активност.

Финансиските истраги може да претходат на криминалистичката истрага или да се одвиваат паралелно. Додека криминалистичката истрага има за цел прибавување на релевантни и законски докази за утврдување на вината на лицето односно лицата инволвирани во недозволените активности, финансиската истрага е насочена кон пронаоѓање и обезбедување докази за видот и висината на имотната корист и приносите прибавени со коруптивните кривични дела.

Инкриминираните дејства не смее да овозможат прибавување на противправно стекнатата имотна корист којашто нема да биде предмет на конфискација. Неидентификуваната имотна корист и отсуството на можности за нејзино конфискување има криминогено дејство и укажува на системски недостатоци и проблеми во истражувањето, документирањето, гонењето и пресудувањето на коруптивните кривични дела.

Со финансиските истраги треба да бидат опфатени и физички и правни лица, како во државата така и во странство, да се користат каналите за меѓународна соработка, да се добиваат информации преку канцелариите за поврат на имотот (ARO) и да се користат спонтаните информации што се разменуваат преку CARIN-мрежата.

Стратегијата на PCM за јакнење на капацитетите за водење финансиски истраги и конфискација на имот од 2017 година, е документ што ги рангира

приоритетите и активностите поврзани со финансиските истраги. Нејзиното донесување е со цел зајакнување на ефикасноста во борбата против најтешките облици на кривични дела, и тоа на: делата од областа на организираниот криминал, финансискиот и економскиот криминал, недозволената трговија, корупцијата, перењето пари и сл. Стратегијата укажува на потребата од постоење ефикасен и проактивен пристап од страна на државните органи не само за откривање и гонење на сторителите на кривичните дела туку и за ефикасно одземање на криминалните приноси. Финансиската истрага која има за цел да го утврди, привремено да го замрзне, а потоа и да го конфискува приносот од кривичното дело, мора да биде дел од секоја стратегија за борба против организираниот криминал и корупција, како и сите други тешки кривични дела.

Согласно со овој стратешки документ, финансиска истрага и постапката за одземање, може да се поделат во три целини:

- **Идентификување** – со идентификувањето се утврдуваат приходите и имотот на лицето и неговото семејство, се прави проценка на приносот стекнат со кривичното дело, се лоцираат и се собираат податоци за имотот и неговиот сопственик; се прибираат податоци за банкарските сметки, депозитите, банкарските сефови на коишто може да се најде принос од криминална активност, како и се следат банкарските операции со користење на определени банкарски сметки;
- **Обезбедување** – со оваа постапка се бараат и определуваат мерки за привремено обезбедување, главна расправа во која обвинетиот се огласува за виновен или се ослободува, и пресуда во која се донесува одлука во однос на имотната корист;
- **Конфискација** – изречената мерка се извршува по правосилноста на пресудата со која е таа изречена, при што се води сметка за меѓународните обврски и за враќање на имотот на оштетениот, доколку за тоа постои барање.

Финансиската истраги водат органите што се дел од правосудната полиција, т. е. МВР, Финансиската полиција и службата во Царинската управа којашто е одговорна за спроведување на финансиската истрага. Финансиските

истраги ќе бидат ефективни и ќе ги дадат очекуваните резултати со користење проактивни истражни дејства и определување привремени мерки за обезбедување на имот, имотна корист и приноси кои произлегуваат од сторени кривични дела, со цел нивна подоцнежна конфискација.

Финансиската истрага треба да ги опфати сите облици на конфискација:

- Класична конфискација – имотна корист стекната со извршување на кривично дело;
- Проширена конфискација – имотна корист стекната со криминална активност во подолг временски период, а не е врзана само за кривичното дело што се гони, туку за вкупниот имот, наспроти легалните приходи на лицето, и тоа во случај кога обвинетиот нема да докаже дека имотот е стекнат на легален начин;
- Конфискација без утврдена вина – се спроведува тогаш кога постојат правни или фактички пречки за спроведување криминалистичка истрага (осомничениот почине; акт на помилување или амнестија; застареност на кривичното гонење и сл.), а оправданието е во фактот што никој не смее да задржи противправно стекната имотна корист.

Во практиката, јавните обвинители се во поголема мера фокусирани на криминалистичката истрага, па не секогаш се користат во доволна мера можностите за идентификување на противправно стекнатиот имот, имотна корист и приноси поради што и мерката конфискација не продира во практиката. Во рамките на финансиските истраги се прибавуваат и докази поврзани со легално пријавените приходи на лицето, со цел да се направи дистинкција и раздвојување на непосредно и посредно стекнатата имотна корист, трансформираната и реинвестираната имотна корист или имотна корист којашто е целосно или делумно помешана со законски стекнат имот.

За успешно спроведување на финансиската истрага неопходно е развивање и унапредување на методите на финансиската форензика, односно знаење и експертиза за следење на текот на финансиските трансакции, имотната состојба на осомничениот и членовите на неговото потесно и пошироко семејство, како и на блиски деловни соработници; познавања од областа на даночното работење; одговорност на правните лица како

корпоративни ентитети; искористување повластувања, инсајдерски информации и остварување приноси како резултат на нелојалната конкуренција.

Финансиската форензика се заснова на финансиските вештачења, следење на востановените сметководствени и ревизорски стандарди, принципи и правила, следење на банкарските сметки и сомнителните трансакции, а може да се користат и мерки што значат пребарување на компјутерски систем и компјутерски податоци со цел прибавување на податоците сочувани во компјутер и слични уреди за автоматска, односно електронска обработка на податоци, уреди кои служат за собирање и пренос на податоци, носители на податоци и претплатничките информации со кои располага давателот на услуги. Тие, меѓу другото, имаат за цел пронаоѓање докази поврзани со сторени коруптивни кривични дела. Доказите прибавени во текот на финансиската истрага може да се користат во кривична постапка и против обвинетиот, но и во однос на трети лица, ако постојат основи на сомневање дека имотната корист која е стекната од криминална активност била пренесена на друго лице кое не е опфатено со наредбата за спроведување на истрагата. Оттука произлегува дека финансиската истрага може да се прошири и спроведе и против трето лице на кое е пренесена имотната корист.

Во зависност од природата на финансиската истрага, во неа може да се вклучат и мултисекторски тимови составени од претставници на различни органи. Нивната работа ја раководи и координира надлежниот јавен обвинител.

Финансиската истрага, по правило, секогаш треба да се спроведува кај делата од областа на организираниот криминал и корупцијата, а во зависност од природата на кривичното дело и кај другите видови кривични дела, ако постои сомнеж дека била прибавена противправна имотна корист.

Со цел финансиската истрага да биде доволно ефикасна, треба да се остварува и со заеднички и координирани активности помеѓу повеќе релевантни органи, така што секој во рамките на сопствените надлежности и податоци со кои располага, треба да помага за навремено и ефективно преземање мерки и активности. Со оглед на надлежноста на јавниот обвинител кому му е доверено раководење со претходната постапка, финансиските истраги треба да се спроведуваат под раководство на јавниот обвинител, а во преземањето на

дејствата треба да учествуваат органи коишто водат финансиски истраги (МВР, Управата за финансиска полиција и Царинската управа), но и административни органи коишто може да дадат суштински придонес во текот на финансиските истраги (Управата за финансиско разузнавање, Управата за јавни приходи и Централниот регистар). Финансиската истрага ќе биде ефективна само ако се оствари брз, едновремен и проактивен проток на релевантни информации. Неспорна е важноста на мултидисциплинарната соработка, бидејќи практиката и компаративните искуства покажуваат дека најдобри резултати се добиваат кога различни државни органи се вклучени во финансиски истраги, како што се: органите за откривање на кривични дела, јавните обвинители, службите за финансиско разузнавање, но и даночните власти, банки, агенции за недвижности и сл. Мултисекторската поврзаност и синергија овозможуваат вклучените органи да ја здружат својата експертиза, да работат заедно, да се надополнуваат, да се одбегнува преклопувањето на активностите, да нема некоординираност, но и брзо и навремено да се споделуваат информациите.

Финансиската истрага се смета за завршена кога јавниот обвинител ќе утврди дека состојбата е доволно разјаснета за да поднесе барање за конфискација на имот, имотна корист или приноси од или поврзани со кривично дело. Успешно спроведената финансиска истрага треба да доведе до изрекување на некаков облик на мерката конфискација. Токму во ова се состои клучната разлика помеѓу криминалистичката истрага, којашто завршува со поднесување на обвинување, а постапувањето продолжува во следната фаза, и финансиската истрага којашто завршува со документирано и образложено барање од јавниот обвинител во однос на привремено обезбедување или конфискување на имот или имотна корист, при што мерката конфискација се изрекува со соодветна судска одлука по завршувањето на постапката. Ако целта на криминалистичката истрага е прибирање докази и убеденост на јавниот обвинител во донесување осудителна пресуда, целта на финансиската истрага е правосилна судска одлука за конфискација на имот и имотна корист.

Со оглед на фактот дека приносот односно противправно стекнатата имотна корист често се наоѓа во странство, успешната финансиска истрага зависи од координираноста и навремената размена на податоците со надлежните странски органи. Главниот мотив за транснационален организиран



криминал е токму финансиската корист и токму затоа треба брзо да се разменуваат информации кои водат до следење и заплenuвање на имотна корист од кривични дела и друг имот кој припаѓа на извршителите на кривичните дела.

Во меѓународни рамки се пренесуваат спонтани информации преку Меѓуагенциската мрежа за одземање имот од Камден (CARIN) која е основана во Хаг на 22/23 септември 2004 година од: Австрија, Белгија, Германија, Ирска, Холандија и Обединетото Кралство, како глобална мрежа на практичари и експерти која има намера подобрување на меѓусебното познавање на методите и техниките во областа на прекуграничната идентификација, замрзнување, заплена и конфискација на имотна корист од кривично дело и друг имот поврзан со кривичното дело.

Советот на ЕУ, во 2007 година, има донесено посебна Одлука во врска со соработката помеѓу Канцелариите за поврат на имотна корист (Asset Recovery Office – ARO) на земјите членки во областа на следење и утврдување на имот и имотна корист остварени или поврзани со кривично дело. Со оваа Одлука, се врши дополнување на Меѓуагенциската мрежа од Камден (CARIN) со тоа што се обезбедува правна основа за размена на информации меѓу канцелариите за поврат на имотна корист. Согласно со оваа Одлука на ЕУ-Советот, во секоја земја членка треба да се определи национална Агенција за поврат на имотна корист која ќе биде надлежна за следење и идентификација на имотната корист остварена преку криминал и друг имот поврзан со кривично дело, која може да стане предмет на наредба за замрзнување, одземање или конфискација од правосуден орган во текот на кривична постапка или, ако тоа е во согласност со националното право на земјата членка, и во текот на граѓанската постапка. Агенциите меѓусебно разменуваат информации по основ на поднесено барање, но предмет на заемната размена се и спонтаните информации и добрите практики.

Кога се поднесува барање тоа мора да ги содржи предметот и причините за барањето и видот на постапката. Исто така, мора да ги наведе конкретните податоци за бараниот имот (банкарски сметки, недвижен имот, автомобили, јахти и други предмети со висока вредност) и/или правни или физички лица за

кои се претпоставува дека се вклучени (на пример, имиња, адреси, датуми и места на раѓање, датум на регистрација, акционери, седишта на фирми).

Спонтаните информации се разменуваат без поднесено барање, а предмет на разменување се информациите за кои една агенција ќе оцени дека се неопходни за извршување на задачите на друга агенција за поврат на имотната корист.

Агенциите за поврат на имотната корист може да разменуваат и најдобри практики во однос на начините за подобрување на ефикасноста на напорите што се вложуваат за следење и идентификација на имотната корист остварена преку кривично дело или имот поврзан со кривично дело, кој може да стане предмет на наредба за замрзнување, одземање или конфискација.

## ГЛАВА ЧЕТВРТА

### ПРЕДИЗВИЦИ ВО СПРАВУВАЊЕТО СО КОРУПЦИЈАТА НА ПАТОТ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Како што може да се утврди од досегашниот текст на овој учебник, борбата против корупцијата е неспорно еден од најголемите предизвици на државите во модерниот свет. Воедно, станува збор за предизвик кој е непосредно или посредно поврзан со сите останати кои се јавуваат во модерното живеење. Имено, корупцијата има сериозно влијание во надминувањето на социјалните јазови и борбата против сиромаштијата, заштитата на животната средина, стабилноста на политичките системи и институциите, довербата во јавниот сектор, организираниот криминал и слично. Оттаму, реформата на антикорупциското право (која сама за себе го опфаќа и оптимизирањето, поточно модернизирањето на институционалната рамка) претставува континуиран (воедно, константен) процес. Државите се исправени пред тешкотијата постојано да ги надоградуваат своите антикорупциски политики, а во таа насока сè повеќе е потребен придонесот на научната и стручна јавност.

Со цел заокружување на материјата, во продолжение е поместена табела во која се наведени основните предизвици во справувањето со корупцијата, односно потребите од унапредување на правната и институционалната рамка за спречување на корупцијата во РСМ. Табелата служи за заедничка работа на студентите и останатите читатели на овој учебник, односно треба да поттикне натамошно размислување на респективните теми. Од таа причина, во неа се предвидени и прашања за размислување и/или теми за истражување.

Табела бр. 19 – Потребни од унапредување на правната и институционалната рамка во борбата против корупцијата

<b>КОРЕЛАЦИЈА НА ДЕМОКРАТИЈАТА И КОРУПЦИЈАТА</b>	
<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	<p>Иако во литературата сè почесто се обрнува внимание на прашањето за односот помеѓу демократијата и корупцијата, не би можело да се каже дека на теоретско рамниште постои консензус по ова прашање. Од друга страна, преку вкрстувањето на податоците со кои располагаат, односно кои ги креираат меѓународните (невладини) организации, беше прикажано дека државите во кои постои повисоко ниво на (перцепција на) корупција немаат демократски капацитети и обратно.</p>
<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. На кој начин корупцијата влијае на демократскиот развој на РСМ?</li> <li>2. Дали постојат истражувања според кои може да се утврди некаква корелација (можеби и каузалност) на овие два поими во нашата држава?</li> <li>3. Кои гледишта од компаративната литература се најубедливи во поглед на релацијата помеѓу корупцијата и демократијата и зошто?</li> </ol>
<b>ПРЕВЕНТИВНИ СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИ АНТИКОРУПЦИСКИ ТЕЛА</b>	
<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	<p>Превентивните специјализирани антикорупциски тела сè почесто се застапени во институционалните системи на државите, како во регионот на Југоисточна Европа, така и пошироко.</p> <p>Сепак, анализите (од кои дел се приложени во претходниот текст) покажуваат дека во РСМ тие не успеваат да одговорат на предизвикот за справување</p>

	<p>со корупцијата. Говорејќи конкретно за ДКСК, самата институција е исправена пред предизвик да ги спроведе своите надлежности, односно успешно да ја спроведе сопствената улога определена со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.</p>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Како, односно преку кои мерки, би можеле да се подобрат капацитетите на ДКСК?</li> <li>2. Дали би се постигнала поголема ефикасност доколку дојде до трансформација на ДКСК во инокосно превентивно специјализирано антикорупциско тело (по примерот на сличните органи во другите држави)? Кои се аргументите во прилог на ова размислување? Кои се аргументите поради кои би било целисходно доколку ДКСК остане колективен орган?</li> <li>3. Кој од следниве е суштествен проблем со кој ДКСК се соочува: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ недостаток на човечки ресурси;</li> <li>➤ недоволна употреба на информатичко-комуникациски технологии;</li> <li>➤ непостоење на согласност за стратешките приоритети на ДКСК во рамките на самата институција;</li> <li>➤ други? (наведете)</li> </ul> </li> </ol>
<p><b>БИРОКРАТСКА КОРУПЦИЈА</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Иако корупцијата често се врзува само за постапувањето на службените лица, за избраните и именуваните функционери, не треба да се запостави и учеството, а ни да се занемари улогата што во извршувањето на коруптивните дејства ја имаат државните службеници и лицата што вршат јавни</p>

	<p>овластувања. Сите тие се персонификација на државата и со своето однесување придонесуваат за севкупната перцепција на луѓето за начинот на кој функционира државата.</p>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дали во РСМ корупцијата е позастапена кај избраните и именуваните лица или кај вработените во јавниот сектор, особено кај административните службеници? Аргументирајте го вашиот став со посочување на истражувања и анализи спроведени од страна на научните институции, меѓународните организации и/или здруженијата на граѓани, односно невладиниот сектор.</li> <li>2. Кои се најефективните мерки за борба против корупцијата помеѓу вработените во јавниот сектор?</li> <li>3. Во кои сфери, односно во кои институции, е најзастапена корупцијата (на пример, институциите кои даваат услуги од областа на: здравството, образованието, типичните органи на државната управа и слично)? Аргументирајте го вашиот став со посочување на истражувања и анализи спроведени од страна на научните институции, меѓународните организации и/или здруженијата на граѓани односно невладиниот сектор.</li> </ol>
<p><b>СТРАТЕШКИ ДОКУМЕНТ ЗА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Неопходно е да биде донесен квалитетен стратешки документ во којшто ќе бидат содржани:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ идентификувани ризици за појава на корупцијата;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ јасно дефинирани мерки и активности таргетирани кон сузбивање на коруптивното однесување;</li> <li>➤ објективни и мерливи (квантитативни и квалитативни) индикатори за следење на активностите.</li> </ul>
--	---

<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дали во РСМ постои ваков стратешки документ, односно дали во стратешките документи кои ги подготвуваат надлежните органи (ДКСК, МВР, и други) се правилно идентификувани ризиците за појава на корупцијата и за најранливите точки?</li> <li>2. Дали сте се сретнале со документ во чиешто рамки се содржани објективни и мерливи (квантитативни и квалитативни) индикатори за следење на активностите на полето на спречување на корупцијата? Наведете го соодветниот документ.</li> </ol>
--	---

**СТАНДАРДИТЕ И ПРИНЦИПОТ НА „ТРИ Е“ ВО ПОСТАПУВАЊЕТО НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА**

<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Државната ревизија се врши согласно со стандардите на Меѓународната организација на врховните ревизорски институции (ИНТОСАИ) и правилата утврдени со Кодексот на етика на ИНТОСАИ.</p> <p>При давањето оценка за користење на средствата се поаѓа од постигнатата економичност, ефикасност и ефективност кои се дефинирани на следниов начин:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Економичност:</b> остварување на функција или дејност со најмали можни трошоци;</li> <li>➤ <b>Ефикасност:</b> најниско можно ниво на трошоци во однос на остварени ефекти;</li> </ul>
----------------------------	---

	<p>➤ <b>Ефективност:</b> највисоко можно ниво на остварување на програмски ефекти.</p>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обидете се самостојно да пронајдете извештаи од спроведените ревизии од страна на Државниот завод за ревизија и проучете ги.</li> <li>2. Обидете се да утврдите дали препораките на Државниот завод за ревизија се подготвени соодветно на наведените три принципи. Наведете дали ревизорските извештаи би можеле да се подобрат?</li> </ol>
<p><b>НЕЗНАЧАЕН ЕФЕКТ ОД ИЗВЕШТАИТЕ НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Улогата на Државниот завод за ревизија не смее да се минимизира во однос на утврдувањето на однесувањата, постапувањата, одлуките и дејствата со предзнак „коруптивни“.</p> <p>Загрижува фактот што во практиката целосно отсуствува проактивност од јавното обвинителство во однос на наводите содржани во извештаите од Државниот завод за ревизија, коишто се и јавно достапни.</p>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обидете се да истражите во колку од случаите, кога Државниот завод за ревизија констатирал постоење кривични дела, постапило јавното обвинителство.</li> </ol>
<p><b>ПОРОЗНОСТА НА ЈАВНИТЕ НАБАВКИ</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Системот на јавните набавки е идентификуван како ризик-зона за појава на корупцијата. Нужно е да постои транспарентност, посебни критериуми за донесување</p>



на одлуки за јавните набавки како и ефикасен систем на ревизија.

Концептот на јавните набавки со текот на годините се унапредува и осовременува со цел да се намалат ризиците за негова злоупотреба заради остварување некакви персонални потреби и интереси.

И покрај постојаните заложби, оваа област останува слаба алка во борбата против коруптивните однесувања.

**ПРАШАЊА ЗА  
РАЗМИСЛУВАЊЕ  
И ТЕМИ ЗА  
ИСТРАЖУВАЊЕ:**

1. Кои се вашите размислувања по повод законската рамка која се однесува на јавните набавки?
2. Зошто и покрај постоењето на бројни органи кои имаат надлежност да ги надгледуваат јавните набавки (ДКСК, Бирото за јавни набавки и други) сè уште редовно се јавуваат спорни постапки за јавна набавка?
3. Споредете го Законот за јавни набавки на РСМ со соодветните прописи на некоја од прворангираните 10 држави според Индексот за перцепција на корупција. Кои се разликите?

**ФИНАНСИРАЊЕ НА ПОЛИТИЧКИТЕ ПАРТИИ**

**ОБЈАСНУВАЊЕ:**

Меѓународните документи со право укажуваат на потребата од поголемена транспарентност кога станува збор за финансирањето на политичките партии и изборните кампањи.

Во услови на длабоко партизирано општество особено е важен системот за финансирање на политичките партии како главен извор на подоцнежни коруптивни однесувања, постапувања со непочитување на

	ограничувањата што непотизмот и судирот на интереси ги носат со себе.
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дали постои соодветна примена на прописите кои го уредуваат финансирањето на политичките партии?</li> <li>2. Дали сметате дека ревизорските извештаи за финансирање на политичките партии се разбирливи за пошироката јавност која, во крајна инстанца, е крајниот контролор на политичките партии? На кој начин би можело тие да се подобрат?</li> <li>3. Споредете го Законот за финансирање на политичките партии на РСМ со соодветен пропис на некоја од прворангираните 10 држави според Индексот за перцепција на корупција. Кои се разликите?</li> </ol>
<p><b>ТЕМНА БРОЈКА</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Темната бројка го претставува односот меѓу вкупно сторените и вкупно откриените, односно докажаните кривични дела. Во контекст на коруптивните кривични дела, се верува дека е голем бројот на неоткриени и непријавени случаи на коруптивно однесување.</p> <p>Причините за високата темна бројка се должат на повеќе фактори кои заслужуваат внимание:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ (не)доверба во институциите за прогон каде што би се пријавило делото;</li> <li>➤ непријавување поради страв од одмазда и секундарна виктимизираност;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ немотивираност на инволвираните страни да го пријават настанот;</li> <li>➤ влијанија од инволвираните со цел неоткривање на коруптивното однесување.</li> </ul>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обидете се да развиете неколку идеи за мотивирање на граѓаните да пријавуваат корупција.</li> <li>2. Прочете компаративни примери, особено осврнувајќи се на соработката на здруженијата на граѓани (невладиниот сектор) со граѓаните, во поглед на пријавувањето на корупција.</li> </ol>
<p><b>ИСТРАЖНИ ЦЕНТРИ</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Овие центри се законски осмислени како алатка на јавниот обвинител во преземање на дејства, со цел откривање на сторител, сторено кривично дело и докази поврзани со степенот на кривичната одговорност и кривичната санкција.</p> <p>Отсуството на придонес што треба да го имаат истражните центри за навремено, брзо, непосредно и оперативно преземање на дејствата под раководство на јавниот обвинител, води кон неможност јавното обвинителство, во целост, да ја оствари својата функција на одговорен орган што раководи со претходната постапка.</p> <p>Според теренските истражувања во периодот на подготовката на овој учебник, во РСМ постојат само четири истражни центри формирани врз основа на Одлуката А. бр. 02863/1 од 28.9.2018 година. Сепак, овие четири истражни центри се во посериозна мера</p>

	нефункционални, особено имајќи предвид дека во нив работат меѓу две и седум лица (истражители).
<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Истражете како функционираат истражните центри во поразвиените држави, како и државите од регионот (Хрватска, Словенија, Србија и другите).</li> </ol>
<b>НАЧЕЛА ВРЗ КОИ СЕ ЗАСНОВА ФИНАНСИСКАТА ИСТРАГА</b>	
<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	<p>Основните начела врз кои се заснова постапувањето при преземање на дејствата што ја чинат финансиската истрага се:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ законитост,</li> <li>➤ пропорционалност,</li> <li>➤ ефикасност,</li> <li>➤ непристрасност.</li> </ul>
<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Истражете кои органи спроведуваат финансиски истраги во РСМ.</li> <li>2. Дали органите кои работат на сузбивање на финансискиот и економскиот криминалитет се меѓусебно поврзани (интероперабилни)?</li> </ol>
<b>ОСНОВНА РАЗЛИКА ПОМЕЃУ КРИВИЧНАТА И ФИНАНСИСКАТА ИСТРАГА</b>	
<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	Кривичната истрага е насочена кон откривање и гонење на сторителот на кривичното дело и прибавување докази за вината и кривичната санкција, а финансиската истрага има за цел да се пронајде, привремено да се замрзне, а потоа и да се конфискува имотот, имотната корист и приносот од кривичното дело.
<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Истражете дали во РСМ постои преклопување на надлежностите на органите за спроведување на</li> </ol>

<b>И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	законот од аспект на спроведувањето на финансиската, односно кривичната истрага.
-------------------------------	--

### ФИНАНСИСКА ФОРЕНЗИКА

<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	<p>Систематизирани знаења и експертиза за следење на текот на финансиските трансакции, даночно работење, имотна состојба на осомничениот и членовите на неговото семејство, блиски деловни соработници и поврзани корпоративни ентитети.</p> <p>Се заснова на спроведени финансиски вештачења засновани врз востановени сметководствени и ревизорски стандарди, принципи и правила.</p>
---------------------	---

<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Истражете кој орган во РСМ врши финансиска форензика.</li> <li>2. Обидете се, како пример, да најдете податоци за завршени случаи.</li> </ol>
---	---

### НЕЕФЕКТИВНИ ФИНАНСИСКИ ИСТРАГИ

<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	<p>Отсуството на соодветна координираност во спроведувањето на финансиските истраги насочени кон идентификување, пронаоѓање, привремено обезбедување и конфискација на имот и имотна корист, како и на приноси од криминални активности, во голема мера влијае врз неефикасноста во борбата против коруптивните облици на однесување.</p> <p>Ефективната финансиска истрага подразбира координација и тесна соработка во рамките на мултисекторските тимови и заедничките истраги.</p>
---------------------	--

<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Кои се причините поради кои се констатира дека постои несоодветна координираност во спроведувањето на финансиските истраги? Дали</li> </ol>
---	---

тие се сведуваат само на методите за комуникација (писмена/електронска) помеѓу надлежните органи? Дали сметате дека финансиските истраги би се спроведувале поуспешно во случај кога би постоеле ефикасни и функционални истражни центри во рамките на јавните обвинителства, особено во рамките на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција?

### КОНФИСКАЦИЈА НА ИМОТ И ИМОТНА КОРИСТ

#### ОБЈАСНУВАЊЕ:

Криминалитетот не смее да се исплати и никој не смее да го задржи она што е стекнато или што произлегло од кривично дело. Со спроведувањето на кривичната постапка, па и во случај кога има правни пречки за нејзино спроведување, треба да се изрече и успешно да се изврши мерката конфискација на имот и имотна корист, прибавени со стореното кривично дело. Оваа мерка има особено значење кај коруптивните кривични дела со оглед на нивната природа, мотивот и целта поради која се сторуваат.

#### ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:

1. Според вашите досегашни сознанија, дали законската рамка за конфискација успешно се спроведува во РСМ? Доколку одговорот е негативен, образложете го.
2. Обидете се да најдете податоци за конфискуваниот имот низ текот на годините во РСМ.

### ПОВРАТ НА ИМОТ ОД СТРАНСТВО

#### ОБЈАСНУВАЊЕ:

Со финансиските истраги треба да бидат опфатени и физички и правни лица кои имаат имот во странство,

	<p>при што треба да се користат каналите за меѓународна соработка, добивањето информации преку канцелариите за поврат на имотот (ARO) и користење на спонтаните информации што се разменуваат преку CARIN-мрежата.</p>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Според вашите досегашни сознанија, дали постојат примери на успешен поврат на имот од странство во РСМ? Доколку одговорот е негативен, образложете го.</li> <li>2. Обидете се да пронајдете статистички информации околу имотот (односно неговата вредност) кој бил повратен во РСМ во текот на годините претходно.</li> </ol>
<p align="center"><b>МЕРЕЊА НА КОРУПЦИЈАТА</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Со оглед на големата темна бројка, официјалните податоци за пријавени, обвинети и осудени сторители на кривични дела поврзани со корупцијата треба да се земаат со резерва. За намалената стапка на кривични дела од областа на корупцијата, не треба да се сфати дека се должи на непостоење на коруптивни инкриминирачки дејства.</p> <p>Ваквите согледувања се аргументираат со перцепциите за корумпираност на општеството, коишто се предмет на аналитичките мерења односно методи за следење на корупцијата.</p> <p>Аналитичкиот метод заснован врз перцепции, мислења и ставови на испитаниците, на општата и стручната јавност, на бизнис-заедницата, но и на граѓанскиот сектор, треба да се поддржи и треба континуирано да се вложуваат напори за што е можно поголем опфат на</p>

	различни таргет-групи чиешто мислење и перцепции ќе бидат предмет на анализа.
<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обидете се да најдете истражувања односно анализи кои се однесуваат на перцепцијата на корупцијата во РСМ, а притоа да не станува збор за Индексот за перцепција на корупцијата.</li> <li>2. Кои сфери се најкритички според истражувањата кои ги проучивте? Дали сметате дека тие правилно ја одразуваат фактичката состојба во државата?</li> </ol>
<b>ПРОБЛЕМИ ВО ПРИМЕНАТА НА ЗАКОНОТ ЗА ЛОБИРАЊЕ</b>	
<b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b>	<p>Законот за лобирање не ги исполни очекувањата. Соодветното имплементирање на законската рамка со која се уредува лобирањето е посебно важно, со оглед на тоа дека лобирањето надвор од законските рамки претставува висок ризик за корупција.</p> <p>Причина за проблемите во примена на Законот се како определени недостатоци во Законот, така и неговата непрецизност и неконзистентност.</p> <p>Најголемите недостатоци се однесуваат на дефинирањето на поимот лобист и разграничувањето на активностите што се сметаат за лобирање од оние што не се сметаат за лобирање, како и непрецизноста околу постапките за регистрирање. Оттука, со цел да се надмине овој проблем е потребно, меѓу другото, јасно да се дефинира поимот лобист, условите за регистрирање како лобист, односно кои лица може, а кои не може да се регистрираат како лобисти; понатаму, да се направи јасно разграничување на активностите од оние што ќе се сметаат до оние што нема да се сметаат за лобирање; утврдување на</p>



опфатот на физички и правни лица кои што би извршувале активности на лобирање.  
Битно е да се направи поедноставување на процедурата за регистрирање, како и постапка која ќе обезбеди ефективен надзор.

**ПРАШАЊА ЗА  
РАЗМИСЛУВАЊЕ  
И ТЕМИ ЗА  
ИСТРАЖУВАЊЕ:**

1. Дали сметате дека Предлог-законот за лобирање ќе биде доследно спроведуван, кога ќе биде преточен во позитивно-правни норми?
2. Дали сметате дека постои капацитет кај ДКСК за успешно справување со надлежноста да врши надзор над лобирањето (предвидена во Предлог-законот за лобирање)? Аргументирајте го вашиот став.

**ЗАКОН ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ**

**ОБЈАСНУВАЊЕ:**

Овој закон е основен закон на антикорупциската рамка во Република Северна Македонија. Ја дефинира корупцијата, како злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.

Со него се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања.

Законот опфаќа четири аспекти:

- спречување на корупцијата во политиката,
- спречување на корупцијата во вршењето на

	<p>јавните овластувања,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ спречување на корупцијата во вршењето работи од јавен интерес и други дејности на правни лица и</li> <li>➤ спречување на судирот на интереси.</li> </ul> <p>За примена на спомнатите мерки и активности, како и за надзор над примената на одредбите од Законот е надлежна ДКСК.</p>
<p><b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дали сметате дека се потребни измени и дополнувања на Законот за спречување на корупција со цел подобрување на рамката за спречување на корупцијата? Во кој дел и зошто?</li> <li>2. Поврзано со прашањето погоре, кое се однесуваше на превентивните специјализирани антикорупциски тела, дали сметате дека ДКСК треба да претрпи извесни промени во внатрешната организација и структура со цел подобро спроведување на овој закон? Аргументирајте.</li> </ol>
<p><b>ЗАКОН ЗА ЗАШТИТА НА УКАЖУВАЧИТЕ И ЗНАЧЕЊЕТО НА ЗАШТИТЕНОТО ПРИЈАВУВАЊЕ</b></p>	
<p><b>ОБЈАСНУВАЊЕ:</b></p>	<p>Со оглед на тоа дека кај коруптивните кривични дела е голема темната бројка, односно бројката на непријавени и неоткриени случаи, овој закон е посебно значаен бидејќи го уредува заштитеното пријавување во јавниот и во приватниот сектор, заради заштита на јавниот интерес, како и правата на укажувачите, постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите.</p>

На укажувачот му се обезбедува заштита согласно со закон и му се гарантира доверливост. Ова треба да помогне кај непријавувањето поради страв од одмазда. Законот забранува откривање или овозможување откривање на идентитет на укажувач без негова согласност, освен кога тоа се бара со судска одлука, кога е неопходно потребно за водење на постапка пред надлежен орган.

Под заштитено пријавување се подразбира пријавувањето односно откривањето со кое согласно со Законот за заштита на укажувачи се пренесува разумно сомневање или сознание дека е извршено, се извршува или е веројатно дека ќе се изврши казниво, неетичко или друго незаконско или недозволиво постапување со кое се повредува или загрозува јавниот интерес.

**ПРАШАЊА ЗА  
РАЗМИСЛУВАЊЕ  
И ТЕМИ ЗА  
ИСТРАЖУВАЊЕ:**

1. Дали сметате, согласно со вашите досегашни познавања, дека Законот за заштита на укажувачите успешно се спроведува во РСМ?
2. Дали некогаш сте се сретнале со пример за надворешно заштитено пријавување? Доколку не, обидете се да најдете примери.
3. На кој начин би можело да се подобри спроведувањето на овој закон?

**НАМАЛУВАЊЕ НА ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА**

**ОБЈАСНУВАЊЕ:**

Дискреционите овластувања подразбираат право на функционерот, односно избраното или именуваното лице кое раководи со јавен орган/институција по слободна проценка да одлучи дали во даден случај ќе донесе поединечен правен акт, односно каков акт ќе донесе. Дискреционите овластувања постојат во секоја држава и се неизбежен дел од целокупниот

	административно-правен систем. Сепак, постоењето на прешироки и премногу дискрециони овластувања може да доведе до погодна почва за корупција.
<b>ПРАШАЊА ЗА РАЗМИСЛУВАЊЕ И ТЕМИ ЗА ИСТРАЖУВАЊЕ:</b>	1. Дали сметате дека во законодавството на РСМ постојат дискрециони овластувања, односно се предвидува донесување на дискрециони управни акти (решенија), во случаи кога тоа не е оправдано? Обидете се да најдете такви примери.

## БИБЛИОГРАФИЈА

### На латиница (книги, научни трудови, истражувачки извештаи и други дела)

1. Andvig, J., C. (2006). Corruption and fast change. *World Development* vol. 34, no. 2, пристап: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X05001634?via%3Dihub> (последна посета на 17.11.2020 година).
2. Andreski, S. (1968). *Kleptocracy or corruption as a system of government: Andreski, S. (уп.), African Predicament.* Atherton, New York.
3. Asiedu, E.; Freeman, J. (2009). The Effect of Corruption on Investment Growth: Evidence from Firms in Latin America, Sub-Saharan Africa, and Transition Countries. *Review of Development Economics* vol. 13, no. 2, пристап: [https://econpapers.repec.org/article/blardev/v\\_3a13\\_3ay\\_3a2009\\_3ai\\_3a2\\_3ap\\_3a200-214.htm](https://econpapers.repec.org/article/blardev/v_3a13_3ay_3a2009_3ai_3a2_3ap_3a200-214.htm) (последна посета на 17.11.2020 година).
4. Aviani, D. (2013). *Prekršajno pravo.* Pravni fakultet, Sveučilište u Split.
5. Barkhouse, A.; Hoyland, H.; Limon, M. (2018). *Corruption: A Human Rights Impact Assessment.* Universal Rights Group, пристап: [https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/04/Policy\\_report\\_corruption\\_LR\\_spread.pdf](https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/04/Policy_report_corruption_LR_spread.pdf) (последна посета на 17.11.2020 година).
6. Belgibayeva, A.; Plekhanov, A. (2015). Does Corruption Matter for Sources of Foreign Direct Investment?. *Review of World Economics* vol. 155, пристап: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3119692](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3119692) (последна посета на 17.11.2020 година).
7. Bhorat, H.; Buthelezi, M.; Chipkin, I.; Duma, S.; Mondli, L.; Peter, C. et. al. (2017). *Betrayal of the promise: How south Africa is being stolen.* State Capacity Research Project, пристап: <http://pari.org.za/wp-content/uploads/2017/05/Betrayal-of-the-Promise-25052017.pdf> (последна посета на 17.11.2020 година).
8. Dajović, G. (2015). *Ogled I metajurisprudenciji.* Pravni fakultet Beograd: <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/jovmio/O%20konceptima%20i%20konceptualnoj%20analizi.pdf> (последна посета на 17.11.2020 година).
9. Derenčinović, D. (2001). *Mit(o) korupciji.* Nocchi, Zagreb.
10. De Sousa, L. (2009). Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance. *Crime, Law and Social Change* vol. 53, пристап: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9211-3#citeas> (последна посета на: 17.11.2020 година).

11. Friedrich, C., J. (1966). Political Pathology. The Political Quarterly vol. 37, no. 1, пристап: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-923X.1966.tb00184.x> (последна посета на 17.11.2020 година).
12. Habib, M.; Zurawicki, L. (2002). Corruption and Foreign Direct Investment. Journal of International Business Studies vol 33, пристап: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.jibs.8491017> (последна посета на 17.11.2020 година).
13. Hellman, J., S.; Jones, G.; Kaufmann, D. (2000). Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition, Policy Research Working Paper, no. 2444, World Bank, Washington DC, пристап: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19784> (последна посета на 17.11.2020 година).
14. Hernandez, W., A. (2016). St. Augustine on Time. International Journal of Humanities and Social Science, vol. 6, no. 6, пристап: [https://www.ijhssnet.com/journals/Vol\\_6\\_No\\_6\\_June\\_2016/4.pdf](https://www.ijhssnet.com/journals/Vol_6_No_6_June_2016/4.pdf) (последна посета на 17.11.2020 година).
15. Hoppe, T. (2014). Anti-Corruption Assessment of Law ('Corruption Proofing'). Regional Cooperation Council, Sarajevo, пристап: [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). (последна посета на 17.11.2020 година).
16. Hough, D. (2017). Analysing corruption. Agenda publishing, JSTOR, пристап: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv5cg8np> (последна посета на 17.11.2020 година).
17. Huntington, S. (1968). Political Order in Changing Societies, Yale University Press, London.
18. Johnson, M. (1998). Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform. The European Journal of Development Research vol. 10, no. 1, стр. 85 – 104.
19. Kaufmann, D. (2005). Myths and Realities of Governance and Corruption. MIRRA Paper no. 8089, пристап: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/1/MPRA\\_paper\\_8089.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8089/1/MPRA_paper_8089.pdf) (последна посета на: 17.11.2020 година).
20. Kaufmann, D.; Bellver, A. (2005). Transparenting Transparency: Empirics and Policy Applications. MIRRA Paper no. 8188, пристап: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8188/1/MPRA\\_paper\\_8188.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8188/1/MPRA_paper_8188.pdf) (последна посета на: 17.11.2020 година).
21. Kjellberg, F. (1995). Conflicts of interest, corruption or (simply) scandals? The "Oslo case" 1989 – 91. Crime, Law and Social Change vol. 22, Kluwer Academic Publishers, пристап:

- <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01302924#citeas> (последна посета на 17.11.2020 година).
22. Klemenčič, G.; Stusek, J.; Gaika, I. (2008). Specialized Anti-Corruption Authorities: Review of Models. OECD Publishing, пристап: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/specialised-anti-corruption-institutions\\_9789264039803-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/specialised-anti-corruption-institutions_9789264039803-en#page3) (последна посета на 17.11.2020 година).
  23. Klitgaard, R. (1988). Controlling Corruption. University of California Press, Berkley.
  24. Kurer, O. (2015). Definitions of Corruption. Routledge Handbook of Political Corruption, пристап: <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315739175.ch2> (последна посета на 17.11.2020 година).
  25. Kurer, O. (2005) Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement. Political Studies, vol. 53, no. 1, пристап: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9248.2005.00525.x> (последна посета на 17.11.2020 година).
  26. Laver, R. (2014). Systemic Corruption: Considering Culture in Second-Generation Reforms. Edmond J. Safra Working Papers, no. 45, Harvard University, Harvard, пристап: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2446657](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2446657) (последна посета на 17.11.2020 година).
  27. Lindstedt, C.; Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency effective in Reducing Corruption. International Political Science Review vol. 31, no. 3, пристап: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512110377602#articleCitationDownloadContainer> (последна посета на 17.11.2020 година).
  28. Marco, G., S. (2018). Comparing anti-corruption agencies: a new cross-national index. International Review of Public Administration vol. 23, no. 3, пристап: <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F12294659.2018.1518002> (последна посета на 17.11.2020 година).
  29. Meagher, P. (2005). Anti-corruption agencies: Rhetoric versus reality. The Journal of Policy Reform vol. 8, no. 1, пристап: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1384128042000328950> (последна посета на 17.11.2020 година).
  30. Montinola, G., R.; Jackman, R., W. (2001). Sources of Corruption: A Cross-Country Study. British Journal of Political Science vol. 32, no. 1, пристап: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/sources-of-corruption-a-crosscountry->

- study/C9D3C5EE50868B75F18365870834E4AB (последна посета на 17.11.2020 година).
31. Pavlovska Daneva, A.; Bitrakov, K. (2018). The State Commission for Prevention of Corruption as a preventive anti-corruption agency in Macedonia. *Rule of Law and Anti-Corruption Center Journal*, vol. 2018, no. 2, пристап: <https://www.qscience.com/content/journals/10.5339/rolacc.2018.9> (последна посета на 17.11.2020 година).
  32. Pavlovska Daneva, A.; Bitrakov, K. (2019). The “new” State Commission for Prevention of Corruption and Its Potential for Effective Prevention of Corruption. *Macedonian Review of Criminal Law and Criminology* vol. 26, no. 1-2, пристап: <http://www.maclc.mk/publicationyear/12> (последна посета на 17.11.2020 година).
  33. Peters, J., G; Welch, S. (1978). Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or If Political Corruption Is in the Mainstream of American Politics Why Is it Not in the Mainstream of American Politics Research?. *The American Political Science Review*, vol. 72, no. 3, пристап: <https://datascience.iq.harvard.edu/files/gov2126/files/peterswelch.pdf> (последна посета на 17.11.2020 година).
  34. Philip, M. (1997). Defining Political Corruption. *Political Studies* vol. 45, no. 3, пристап: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-9248.00090#articleCitationDownloadContainer> (последна посета на 17.11.2020 година).
  35. Quah, J., S.T. (2009). Defying institutional failure: learning from the experiences of anti-corruption agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change* vol. 53, no. 1. стр. 23-55.
  36. Quah, J., S.T. (1999). Corruption in Asian Countries: Can it be mimimized. *Public Administration Review* vol. 59, no. 6, стр. 983 – 494.
  37. Redlawsk, D., P.; McCann, J., A. (2005). Popular Interpretations of ‘Corruption’ and their Partisan Consequences. *Political Behavior* vol. 27, no. 3, пристап: <https://psycnet.apa.org/record/2005-11227-003> (последна посета на 17.11.2020 година).
  38. Rock, M., T. (2007) Corruption and Democracy. *DESA Working Paper*, no. 55, пристап: [https://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55\\_2007.pdf](https://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55_2007.pdf) (последна посета на 17.11.2020 година).
  39. Rose-Ackerman, S.; Paflika, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge.



40. Rose-Ackerman, S. (1999). *Political Corruption and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
41. Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press, New York.
42. Rose, J. (2017). The Meaning of Corruption: Testing the Conference and Adequacy of Corruption Definitions, *Public Integrity*, vol. 20, no. 3, пристап: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10999922.2017.1397999> (последна посета на 17.11.2020 година).
43. Tomić, S. (2016). *Explaining Enforcement Patterns of Anticorruption Agencies: Comparative Analysis of Five Serbian, Croatian and Macedonian Anticorruption Agencies* (doctoral dissertation, London School of Economics), пристап: <https://core.ac.uk/display/46520123> и <http://etheses.lse.ac.uk/3370/> (последна посета на 17.11.2020 година).
44. Scott, J., C. (1972). *Comparative Political Corruption*. *American Behavioral Scientist* vol. 15, no. 6, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
45. Veić, P.; Gluščić, S. (2013). Prekršajno pravo: opći dio. *Narodne novine – Zagreb*.
46. Vergara, C. (2019). Corruption as systemic political decay. *Philosophy & Social Criticism*, пристап: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0191453719868265?journalCode=pscb#articleCitationDownloadContainer> (последна посета на 17.11.2020 година).
47. Voigt, S.; Gutmann, J. (2013). On the Wrong Side of the Law – Causes and Consequences of a Corrupt Judiciary. *International Review of Law and Economic* vol. 43, пристап: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2214728](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2214728) (последна посета на 17.11.2020 година).
48. Waren, M., E. (2004). What Does Corruption Mean in a Democracy?. *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 2, пристап: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x> (последна посета на 17.11.2020 година).

#### **На кирилица (книги, научни трудови, истражувачки извештаи и други дела)**

49. Антевска, А. (2019). Во антикорупциска си земале пари за патни трошоци со лажни налози, а некои не оделе ни на работа. Сакам да кажам, Скопје (новински прилог), пристап: <https://sdk.mk/index.php/makedonija/vo-antikoruptionsiska-si-zemale-pari-za-patni-troshotsi-lazhni-nalozhi-nekoi-ne-odele-ni-na-rabota/> (последна посета на 17.11.2020 година).

50. Давитковски, Б.; Павловска-Данева, А. (2019). Административно право – прв дел (материјално право). Правен факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје, пристап: [http://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno\\_pravo\\_1.pdf](http://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/PRF/Administrativno_pravo_1.pdf) (последна посета на 17.11.2020 година).
51. Илиевска, М. (2020). Прв извештај за работата на Државната комисија за спречување на корупција. Институт за демократија Социетас Цивилис, Скопје, пристап: [https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/01/web\\_PLATFORMA\\_prv\\_izveshtaj\\_DKSK.pdf](https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/01/web_PLATFORMA_prv_izveshtaj_DKSK.pdf) (последна посета на 17.11.2020 година).
52. Камбовски, В. (2011). Казнено право. Правен факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје.
53. Камбовски, В. (2005). Организиран криминал. „2-ри Август С“, Штип.
54. Камбовски В.; Наумовски, П. (2002). Корупцијата – најголемо општествено зло и закана за правната држава: коментар на Законот за спречување на корупцијата и на Законот за спречување на перење на пари. Влабор, Скопје.
55. Мангова, И. (2013). Дали антикорупцискиот модел носи резултати во Македонија? – Клучни фактори кои го прават еден модел успешен. Институт за демократија Социетас Цивилис, пристап: <https://idscs.org.mk/mk/2013/03/22/dali-antikorupciskiot-model-dava-rezultati-vo-makedonija/> (последна посета на 17.11.2020 година).
56. Нурединоска, Е.; Камилловска-Трпевска, С.; Ивановска, Н. (2017). Следење на работата на Државната комисија за спречување на корупцијата – квартален извештај бр. 5, октомври – декември 2017. Македонски центар за меѓународна соработка, пристап: <https://mcms.mk/images/docs/2018/sledenje-na-dksk-kvartalen-izveshtaj-br-5.pdf> (последна посета на 17.11.2020 година).
57. Тупанчески Н. (2015). Економско казнено право. Правен факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Скопје.
58. Факиќ, С. (2020). Зголемување на ефикасноста во работењето на ДКСК. Институт за демократија Социетас Цивилис, Скопје, пристап: <https://fosm.mk/wp-content/uploads/2020/04/zgolemuvanje-na-efikasnosta-na-rabotenjeto-na-dksk.pdf> (последна посета на 17.11.2020 година).

## Домашни прописи (закони и подзаконски акти)

59. Закон за административни службеници (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 48/2015, 154/2015, 5/2016, 142/2016, 11/2018 и Службен весник бр. 275/2019 и 14/2020).
60. Закон за вработените во јавниот сектор (Службен весник бр. 27/2014, 199/2014, 27/2016, 35/2018 и 198/2018, 143/2019 и 14/2020).
61. Закон за државната ревизија (Службен весник бр. 66/2010, 145/2010, 12/2014, 43/2014, 154/2015, 192/2015, 27/2016 и 83/2018).
62. Закон за заштита на укажувачите (Службен весник бр. 196/2015 и 35/2018).
63. Закон за јавните набавки (Службен весник бр. 24/2019).
64. Закон за Јавното обвинителство (Службен весник бр. 42/2020).
65. Закон за кривичната постапка (Службен весник бр. 150/2010, 100/2012, 142/2016 и 198/2018).
66. Закон за лобирање (Службен весник бр. 106/2008 и 135/2011).
67. Закон за полицијата (Службен весник бр. 114/2006, 6/2009, 145/2012, 41/2014, 33/2015, 31/2016, 106/2016, 120/2016, 21/2018 и 64/2018)
68. Закон за прекршоците (Службен весник бр. 96/2019).
69. Закон за ратификација на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (Службен весник бр. 37/2007).
70. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер (Службен весник бр. 101/2019).
71. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Службен весник бр. 12/2020).
72. Закон за општата управна постапка (Службен весник бр. 124/2015).
73. Закон за управните спорови (Службен весник бр. 96/2019).
74. Закон за финансирање на политичките партии (Службен весник бр. 76/2004, 86/2008, 161/2008, 96/2009, 148/2011, 142/2012, 23/2013 и 140/2018).
75. Закон за финансиската полиција (Службен весник бр. 12/2014, 43/2014, 33/2015, 27/2016, 83/2018 и 198/2018).

76. Закон за Царинската управа (Службен весник бр. 46/2004; 81/2005; 107/2007; 103/2008; 64/2009; 105/2009; 48/2010; 158/2010; 53/2011; 113/2012; 43/2014; 167/2014; 33/2015; 61/2015; 129/2015; 23/2016; 120/2018 и 248/2018).
77. Изборен законик (Службен весник бр. 40/2006 и Службен весник бр. 98/2019).
78. Кодекс за административни службеници (Службен весник бр. 183/2014).
79. Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на извршни функции именувани од Владата (Службен весник бр. 253/2020).
80. Кодекс за етичко однесување на пратениците (Службен весник бр. 109/2018).
81. Кривичен законик (Службен весник бр. 37/1996 ... 248/2018).

#### Прописи на други држави

82. Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos istatymas), Official Gazette of Lithuania, 57 – 2297 (2002)
83. LOI n° 2016 – 1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (JORF n°0287 du 10 décembre 2016 texte n° 2).
84. Закон о Агенцији за борбу против корупције Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 – одлука УС, 67/2013 – одлука УС, 112/2013 – аутентично тумачење, 8/2015 – одлука УС и 88/2019).
85. Закон о Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 103/09 i 58/13).
86. Закон о integriteti in preprečavanju korupcije Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije, št. 69/11).
87. Закон о спречавању корупције Црне Горе („Службени лист Црне Горе“ бр. 53/2014).
88. Закон о sprečavanju sukoba interesa Hrvatske („Narodne novine Hrvatske“ br. 26/11, 12/12, 126/12, 48/13, 47/15, 98/19).



**Мисија на ОБСЕ во Скопје**  
Булевар 8-ми Септември бр.16  
1000 Скопје

Телефонски број: +389 2 323 4000  
Факс: + 389 2 323 4234  
info-MK@osce.org