

---



---

**MEASURES FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN PUBLIC ADMINISTRATION  
IN R. MACEDONIA**


---

**Tatijana Ashtalkoska-Baloska**

FON Universtiy Skopje, Macedonia, [tatijana.ashtalkoska@fon.edu.mk](mailto:tatijana.ashtalkoska@fon.edu.mk)

**Aleksandra Srbinovska-Donceviski**

FON University Skopje, Macedonia, [aleksandra.srbinovska@fon.edu.mk](mailto:aleksandra.srbinovska@fon.edu.mk)

**Abstract:** A number of abuses of power and position, daily committed for acquisition of unlawful profit, beyond of permitted and envisaged legal jobs, starting from the lowest level, to the so-called, daily corruption, which most often is related to existential needs and it acts harmless, not even grow into another form, to one that uses such profits as the main motive for generating huge illegal gains for a longer period of time, by exploiting and abusing high social position, corruption in public sector, but today already in private sector too, are part of corruption in the broadest sense, embracing all its forms, those who do not enter in zone of punishment and those who means committing of serious crime. It has many forms, but due to focusing on a particular problem, as a better way to contribute a solution, this paper will focus on the analysis of corruption in the public administration in the Republic of Macedonia, and finding measures for its prevention and reduction, which we hope will give a modest contribution to its real legal protection, not only in declarative efforts in some new strategy for its prevention and suppression.

**Keywords:** corruption, public administration, measures, criminal offence

**МЕРКИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНАТА  
АДМИНИСТРАЦИЈА ВО Р.МАКЕДОНИЈА**

**Татијана Ашталкоска – Балоска**

ФОН Универзитет, Скопје, Македонија, [tatijana.ashtalkoska@fon.edu.mk](mailto:tatijana.ashtalkoska@fon.edu.mk)

**Александра Србиновска – Дончевски**

ФОН Универзитет, Скопје, Македонија, [aleksandra.srbinovska@fon.edu.mk](mailto:aleksandra.srbinovska@fon.edu.mk)

**Резиме:** Големиот број на злоупотреби на службената положба и овластувањето, секојдневно поради добивање на противправен профит, надвор од дозволеното и предвиденото за едно работното место, почнувајќи од најниското ниво, на т.н дневна корупција, која најчесто се поврзува со постоењето на egzистенцијални потреби и делува безопасно, дури не прерасне во друга форма, до онаа која таквиот профит го користи како главен мотив за остварување огромни нелегални добивки на подолг временски период, со искористување и злоупотреби на високи општествени позиции, во државниот, но денес веќе и во приватниот сектор, претставуваат дел на корупцијата во најширока смисла на зборот, која ги опфаќа сите нејзини видови, и оние кои не навлегуваат во зоната на казнивоста и оние кои значат остварување на сериозно казнено дело. Истата има повеќе облици, но поради фокусирањето на конкретен проблем, како подобар начин за давањето придонес кон решавање на истиот, овој труд ќе биде насочен кон анализа на корупцијата во јавната администрација во Р.Македонија и пронаоѓањето на мерки за нејзино спречување и намалување, кои се надеваме ќе дадат скроман придонес во нејзината вистинска правна заштита, а не само во декларативните заложби во некоја нова стратегија за нејзино спречување и сузбивање.

**Клучни зборови:** корупција, јавна администрација, мерки, казнено дело

**ВОВЕД**

Корупцијата без сомнение е најопасната социопаталоска појава во јавната администрација. Таа е состојба на тешка инфицираност на администрацијата со етички девијации и со криминалот како најекстремна форма на девијацијата. Еден од поважните аспекти во борбата против корупцијата е **транспарентноста (transparency)** која најдобро би се опишала на следниов начин: *да се биде јасен при донесување на одлуки и да се биде отворен кон јавноста при обавување на должноста*<sup>280</sup>. Потполната примена на принципот на транспарентност би требала да биде најдобра гаранција за јавните овластувања да се употребуваат за

---

<sup>280</sup> DECENTRANTRASATION, TRANSPARENCY SOCIAL CAPITAL AND DEVELOPMENT, A MITTAL PUBLICATION, FIRST EDITION 2005, MD. NAZRUL ISLAM, ISBN 81-7099-988-X, PAGE 114

остварувања во корист на заедницата. Овој принцип претставува суштински предуслов за ефикасна политичка контрола од страна на граѓаните, додека неговата доследна примена за последица има смалување на потребата од други видови на контроли. Во поширока смисла поимот транспарентност ја опфаќа *јавноста на работата и одговорноста* на органите. Признанието за важноста на феноменот на корупцијата во имплементирањето на антикорупциските мерки, и превентивните и репересивните, причинува појдовно ниво на анализа на ситуации во одредена земја коешто треба да се состои од евалуација (во квантитативна смисла) и анализа на природата/потеклото (квалитативна смисла) на корупцијата, осврнувајќи се посебно на точките на сила и слабост на институциите посебно во поглед на акции на превенција и контраст, како и репресија.

### ПРЕВЕНТИВНИ ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ МЕРКИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

На прво место, доколку се зборува за мониторинг на корупцијата (и антикорупција), треба да се направи јасна дистинкција помеѓу типот на природата, на нивото, причините и трошоците на корупција врз основа на објективни и субјективни индикатори, и помеѓу адекватниот мониторинг на адаптирање на една одредена земја на воведените меѓународни стандарди во материјата, како на пример оние спроведените во рамките на GRECO (Group of States against corruption) и OCSE. Тука, не треба да недостига свесноста дека правниот податок сам по себе не може да ја исцрпи темата на познавање на феноменот предмет на интерес, можејќи да наведе на, во однос онтолошките карактеристики на „потиснатост“ типични за корупцијата, оценки кои ќе бидат оддалечувања од вистинскиот пат (помислете на претпоставката за флексија или затаеност на кривични дела, интерпретирани како ефикасна форма на намалување на корупцијата, односно обратно како недостиг на ефикасни инструменти за борба против корупцијата).

Токму стремејќи се кон природата, мултиформноста и карактерот на скриено делување во поглед на коруптивното однесување треба да се направи диверсификација на различните извори на информации, без притоа да се ограничимо на оние што потекнуваат од фактите на самиот чин, и треба да прошират методите за собирање на податоци, земајќи го на располагање целото информативно наследство (претходни студии и анализи на сектори итн.) и анкети од општ тип и/или фокализирани на специфични групи на луѓе, за потоа да се искористат за анализа на поединечни случаи или за преземање на дејства во полето на одредена конкретна активност. Собирањето на податоци го отсликува прелиминарниот карактер во однос на елаборација на специфични индикатори на нивото на корупција. На тоа поле предложените индикации, кои се воедно прифатени од страна на Transparency International, се состојат од неизбежна точка на осврт и за очигледната или пак за широката распространетост од која имаат корист медиумите.<sup>281</sup>

Проблемот на корупцијата е доста комплексен и може да се истражува од разни аспекти и во зависност од поставената цел на истражување. Освен тоа, самиот поим на корупција е доста широк, што резултира со фактот дека мислењата во стручната литература околу ова прашање се доста неусогласени. Главно поимот на корупција се разбира како неприкладен начин на користење на јавната служба за стекнување лична корист и добивка. *Личната корист* стекната да ваков начин, може да бидат *пари или пак положба*, односно може да претставува лична корист или корист во корист на друго лице која се остварува по пат на *подмитување, изнуда, злоупотреба на положба, злоупотреба на јавни средства, судир на интереси, непотизам* и сл. *Непотизмот* е посебен вид на судир на интереси. Тоа претставува ситуација во која некое лице ги користи сопствените овластувања за да оствари некоја предност (главно при вработувања) за член на своето семејство. Во јавниот сектор, непотизмот го уништува јавниот интерес. Непотизмот значи дека најдобриот кандидат нема да го добие работното место, или унапредување, а поради тоа целото општество ќе трпи штета, а посебно конкретно засегнатото лице. *Кронизам* е поширок поим од непотизмот, кој опфаќа ситуации во кои им се дава предности на пријателите, без оглед на тоа колку се истите подобни за конкретното работно место. Најчесто се јавува при вработување и унапредување, но може да се јави и во ситуации кога се одлучува врз основ на дискрециони овластувања.

Корупцијата претставува, општествено негативна појава, која не може лесно да се искорени и која се повеќе се шири и настојува во иднина да го загрози напредокот на самата заедница и општеството. Оттука, за да може општеството да и се спротистави ефикасно, потребно е пред се да се познаваат условите и причините кои ја поттикнуваат, особено нејзиното настанување, појава, функционирање и развивање. Во таа смисла, најпрво треба се тргне од самиот поим, причините и појавни облици со фокус на јавната администрација, па се до последиците на корупцијата. Посебните прашања потоа, ќе бидат посветени на

<sup>281</sup> МАЈКЛ Д. ЛАЈМАН И ГАРИ В. ПОТЕР, (2009). ОРГАНИЗИРАН КРИМИНАЛ, МАГОР, СКОПЈЕ.

спречување на корупцијата во согласност со современите трендови за превенција на криминалитетот воопшто, во овој случај, конкретно за корупцијата на ниво на јавната администрација.

#### **КАЗНЕНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ НА КОРУПЦИЈАТА**

Кривичниот Законик на Р.Македонија предвидува неколку казнени дела кои опфаќаат коруптивни дејствија. Така основното дело претставува *Давањето и Примањето поткуп* кое законодавецот го предвидува во две посебни казнени дела. Покрај нив коруптивните активности може да бидат дел на законското битие и на други казнени дела во КЗМ и надвор од него, кои значат злоупотреба на функцијата или службената положба или противправно примање награда и подароци за извршување на дејствие за кое не треба да се примат. Во интерес на главниот фокус на овој труд, казнено-правна заштита на корупцијата во јавната администрација, вниманието ќе биде повеќе насочено кон основните дела и казнено-правните мерки за нивно спречување.

Во однос пак на превентивната заштита, треба да се нагласи дека нашата држава уште во 2002 година донесе и посебен Закон за спречување на корупцијата во кој истата се дефинира и 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, како и мерките и активностите за спречување на корупцијата во трговските друштва.

Покрај превентивните мерки кои претставуваат основна содржина на законот, истиот содржи и прекршочни и казнени одредби кои опфаќаат неколку прекршочни дела и казнување на правните лица за прекршок поврзано со кривични дела опфатени во КЗМ. Во членот 59-а е предвидена и кривична одговорност за тој што на барање на Управата за јавни приходи во определениот рок нема да ги достави бараните информации за утврдување на фактичката состојба за оданочување. Во случајов се работи за спречување на корупцијата во трговските друштва и за истото дело е предвидена казна затвор од три месеца до една година.

Законот предвидува и изрекување забрана за вршење функции или должности за лицето кое со правосилна судска пресуда е осудено за корупција, предвидувајќи дека истото нема да може да врши функции и должности на избран или именуван функционер, службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, во рок од пет години од денот на правосилноста на пресудата. Од ова може да се види дека одредбите на Законот се однесуваат на казнено-правните предвидени во КЗМ во однос на активното и пасивното поткупување и противзаконското посредување.

За примена на мерките и активностите на Законот за спречување корупција, Законот предвидува формирање на Државна комисија за спречување на корупцијата, која во досегашното работење, особено во последните неколку години, не може да се истакне со некои покарактеристични резултати за своето работење, а во моментот не се исполнети ни условите за нејзино работење.

Од законите кои содржат повеќе превентивни мерки треба да се споменат и Законот за спречување судир на интереси, Законот за лобирање и Законот за заштита на укажувачите чие остварување е пред се во надлежност на Државната комисија за спречување на корупцијата.

*Давање поткуп* од член 358 претставува всушност активен облик на поткупување кој е во неракинлива врска со примањето поткуп. Делотот има два облика. Првиот став предвидува давање или ветување подарок или корист за службеното лице да во рамките на своето службено овластување да изврши службено дејствие што не би смеело да го изврши или да не изврши дејствие кое би морал да го изврши, или при посредување во вакви дејствија<sup>282</sup>. Одговорност се предвидува и за правното лице како сторител на делото, а дадените предмети или пари секогаш се одземаат. Ова дело скоро секогаш се поврзува со постоењето на други казнени дела, кои се однесуваат на злоупотреба на службената положба и овластување, па таквата состојба отвара одредени дилеми во врска со одговорноста и за други дела или постоењето на привиден стек во такви случаи. *Примањето поткуп* пак, односно правото *правото поткупување* се состои од барање или примање на подарок или друга корист од страна на службено лице, за во рамките на своето службено овластување да изврши некое службено дејствие што не би смеел да го изврши или да не изврши дејствие што бил должен да го изврши. Она што овде е особено значајно е неговата субјективна страна, односно намерата да се изврши дејствие кое не смее да го изврши или да не изврши дејствие кое е должен да го изврши, односно постоењето умисла како елемент на неговото законско битие.

<sup>282</sup> ПОШИРОКО, КАМБОВСКИ ВЛАДО, КАЗНЕНО ПРАВО, ПОСЕБЕН ДЕЛ, ПРОСВЕТНО ДЕЛО, 2003, СТР. 508-522

КЗМ предвидува и посебна одговорност за трговија со влијание, за *посредувањето* за одредена награда за да се изврши или да не се изврши некое службено дејствие, односно самото посредување со користење на својата положба за извршување или неизвршување дејствие што би морало да се изврши. Со измените од 2011 година во нашиот Кривичен Законик беа извршени одредени корекции во законското битие на делото од членот 359, во согласност со Препораката бр. V на GRECO<sup>283</sup>.

Првиот облик на делото се состои во примање награда или некава корист со искористување на својата службена или општествена положба и влијание за да посредува да се изврши или да не се изврши некое службено дејствие. Сторителот на ова казнено дело ја искористува својата положба за да влијае кај друго лице да се изврши или не, одредено службено дејствие. Новите законски решенија предвидуваат проширување на кругот на извршителски дејствија, дејствија кои се состојат во барање или примање мито за неоправдана корист од посредникот, посредно или непосредно извршување на делото, кое ги вклучува и делата во кои користа не е наменета за самиот давател на поткупот туку за трето лице и се предвидени построги санкции за сторителите. Се воведува и нов член 358-а, давање на награда за противзаконито влијание, што го инкриминира во став 1 активното неправо противзаконитото влијание, а во став 2 правото противзаконито влијание. Членот 359-а, пак предвидува инкриминација на дејствие на давање, спротивно на законската должност за пријавување на имотната состојба или нејзина промена, лажни податоци за имотот на сторителот или за имотот на членовите на неговото семејство, кој во значителна мера ги надминува неговите законски приходи (противправно стекнување и прикривање имот).

Казнени дела кои содржат коруптивни дејствија предвидени во КЗ на РМ покрај овие се и делата кои содржат неовластено примање на награди и подароци содржани до други глави во КЗМ (како на пример чл. 162, чл. 253, чл. 253-а), а дел од овие активности може да влезат како составен дел и на основните дела поврзани со злоупотребата на службената положба и овластување. Повеќето од нив се наоѓаат во главата Казнени дела против службената положба и овластување во КЗМ, па увидот само во површните статистички бројки за осудени лица за вакви казнени дела во Р.Македонија во претходните шест години може за жал само да ја потврди претходно дадената констатација, дека кај нас сеуште се зборува за престојни стратегии и реформи во оваа област, наспроти конкретни залагања во пракса.

Она што треба да се истакне за овие дела освен претходно споменатите елементи е и одредбата од член 362-б од КЗМ, која предвидува задолжително изрекување на казната забрана за вршење професија, дејност или должност за казнените дела, Примање и Давање поткуп и делото Противзаконско посредување. Меѓутоа, статистиката тука покажува уште поголема загржувачка слика, бидејќи и покрај просечното 10-15% процентно учество на овие дела во вкупната бројка на казнени дела за претходните шест години, бројот на изречени казни, забрана за вршење професија дејност или должност, е на многу ниско ниво, скоро занемарувачко.

Дополнително во насока на елиминација на мотивот, придонес секако би дала и конфискацијата на средствата кои на таков начин ги остварил, што треба да даде придонес и во сузбивањето на овој облик на криминалитет. Ефикасени правен механизам во борбата со корупција е и предвидувањето и имплементацијата на казнената одговорност на правните лица за дела поврзани со корупција, на која упатуваат и меѓународните документи. Така на пример Протоколот за казнена одговорност на правните лица за спречување на финансиски измами и перење пари донесен 1997<sup>284</sup> на Конвенцијата за заштита на финансиски интереси на ЕУ од 1995, обврзува државите членки да утврдат одговорност на правните лица кога станува збор за казнени дела на измама, активна корупција и перење пари на штета на финансиските интереси на Заедницата, бидејќи правните лица, најчесто во облик на претпријатија, како економски субјекти се даночни обврзници и корисници на буџетот на Унијата, па најчесто во нивно име и за нивна сметка по пат на измама се присвојуваат буџетски средства од Унијата.

Во нашето законодавство е прифатена казнената одговорност на правните лица за сторени казнени дела уште во 2004 година, а со Новелата од 2009 година на КЗМ, се проширува казнената одговорност и

<sup>283</sup> THIRD EVALUATION ROUND EVALUATION REPORT ON “THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA” INCRIMINATIONS (ETS 173 AND 191, GPC 2) (THEME I) ADOPTED BY GRECO AT ITS 46TH PLENARY MEETING (STRASBOURG, 22-26 MARCH 2010, [HTTPS://RM.COE.INT/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDctmContent?documentid=09000016806c99ad](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDctmContent?documentid=09000016806c99ad))

<sup>284</sup> SECOND PROTOCOL, DRAWN UP ON THE BASIS OF ARTICLE K.3 OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION, TO THE CONVENTION ON THE PROTECTION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES’ FINANCIAL INTERESTS (OJ C 221 OD 19.7.1997., 12-22)

казните за правните лица во општиот дел на законикот и казнените дела за кои може да биде одговорно правното лице, во посебниот дел. Со овие измени се отстранува и некои недоречености кои создаваа дилеми во практиката односно сега правното лице е одговорно, за сите облици на конкретното казнено дело, а не само за ст.1 од соодветниот член. Сето тоа во согласност со меѓународните трендови во однос на казненоправната заштита, но не и во крелација со фактичката состојба во однос на примена на истите. Се разбира за ова да се потврди ќе треба една посеопфатна правна анализа, истражување кое ќе опфати поголем примерок и подлабоко навлегување во вистинските проблеми за ваквата состојба. Но, сепак, овој труд кој ги начнува истите треба да даде барем иницијален придонес кон нивно откривање и преземање на суштински мерки за справување со оваа негативна појава.

### **ЗАКЛУЧОК**

Корупцијата, денес за жал, претставува сериозно нарушување на општествениот систем, особено на економскиот и правниот, која како што може да се заклучи од кратката анализа на трудот, се појавува во повеќе форми и облици, со различен интензитет и различни последици. Загрижувачки е што во нашата држава истата се чувствува во секој облик и насекаде, почнувајќи од најниските државни позиции и служби, до највисоките, а се забележува и во приватниот сектор. Мерките кои се преземаат, како превентивни и репресивни за нејзина заштита и сузбивање, за жал не ги покажуваат посакуваните резултати. Причините за ваквата состојба може да се бараат во начинот на откривањето на ваквите дела, поврзани со инволвираност директна и на жртвата и на сторителот на делото и обостраната корист од извршувањето на делата, инволвираност на самата држава, директно или преку недоволното институционално залагање и изрекување на соодветните мерки за нивна казнено-правна заштита. Постоеното на ваквата состојба, за жал може да доведе до длабоко навлегување на корупцијата во свеста на секој граѓанин како секојдневен начин на однесување и делување, што може да предизвика сериозни системски нарушувања на долг рок, кои уште потешко ќе можат да се поправат, понатаму со имплементација на сите претходно споменати мерки и активности.

### **БИБЛИОГРАФИЈА**

- [1] Ашталкоска-Балоска Татијана, Економско казнено право, Авторизирани предавања, ФОН, Универзитет, Скопје 2018
- [2] Камбовски Владо, Казнено право, посебен дел, Просветно дело, 2003
- [3] Мајкл Д. Лајман и Гари В. ПотерОрганизиран криминал, Магор, Скопје, 2009
- [4] Србиновска-Дончевски Александра, Локална Самоуправа на Р.Македонија, граѓанско-сервисна ориентираност, НИК Нова Принт, Скопје, 2018
- [5] Тупанчески Никола, Економско казнено право, Јустинијан Први, Скопје, 2015
- [6] Second Protocol, drawn up on the basis of Article K.3 of the treaty on European Union, to the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (OJ C 221 od 19.7.1997., 12-22)
- [7] Decentransation, Transparency Social Capital and Development, A Mittal Publication, First Edition 2005, Md. Nazrul Islam, ISBN 81-7099-988-X,
- [8] Third Evaluation Round Evaluation Report on “the former Yugoslav Republic of Macedonia” Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I) Adopted by GRECO at its 46th Plenary Meeting (Strasbourg, 22-26 March 2010, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c99ad>

