

# ПРАВЕН ДИЈАЛОГ

јуни 2021

бр. 23



Институт за човекови права

## **ПРАВЕН ДИЈАЛОГ БР.23**

**ISSN: 1857-7644**

**Издавач:**

Здружение на граѓани Институт за човекови права Скопје

**За издавачот:**

Маргарита Цаца Николовска

**Главен и одговорен уредник:**

Манчо Митевски

**Заменик на главниот и одговорен уредник:**

д-р Весна Стефановска

**Лектор:**

Татјана Стојаноска

**Графички дизајн:**

Филомена Дода

**Контакт:**

Институт за човекови права

[www.ihr.org.mk](http://www.ihr.org.mk)

[ihr@ihr.org.mk](mailto:ihr@ihr.org.mk)

**Контакт адреса:**

бул. Партизански одреди бр. 23/1-5

седиште: Киро Крстевски Платник 11-2/17

Скопје, 1000, Северна Македонија

**Скопје, јуни 2021 година**

*Написите се авторски трудови и не секогаш ги изразуваат ставовите на Институтот за човекови права. Сите права се заштитени. Ниту еден дел од ова издание не смее да биде пренесуван, копиран или објавуван без согласност на издавачот.*

## СОДРЖИНА

Едиторијал .....	4
<b>СОВРЕМЕНИ ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА</b> – Анета Стојановска-Стефанова и Христина Рунчева-Тасев .....	5
<b>ПРИМЕНА НА ПРИНЦИПОТ НА СУПСИДИЈАРНОСТ ОД НАЦИОНАЛНИТЕ СУДОВИ VIS À VIS ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА</b> – Маргарита Цаца Николовска и Весна Стефановска .....	14
<b>ЗАДОЛЖИТЕЛНАТА ВАКЦИНАЦИЈА ПРОТИВ ДЕТСКИ БОЛЕСТИ И ОДРЕДБАТА ОД ЧЛЕН 8 ОД ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА (СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: VAVŘIČKA AND OTHERS V. THE CZECH REPUBLIC)</b> – Мирјана Ристовска .....	22
<b>ПРИРОДНИТЕ КАТАСТРОФИ КАКО ИЗГОВОР ЗА ПРОГОН НА РЕЛИГИСКИТЕ МАЛЦИНСТВА: КОВИД-19 И ЕРОЗИЈАТА НА СЛОБОДАТА НА РЕЛИГИЈА ИЛИ УВЕРУВАЊЕ</b> – Костаке Милков и Никола Ѓоргон .....	30
<b>СОВЕТ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА – ТЕЛО НА ООН ЗА ПРОМОВИРАЊЕ И ЗАШТИТА НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА И СЛОБОДИ</b> – Светлана Вељановска .....	39
<b>ИЗВЕШТАИТЕ НА ДРЖАВНИОТ ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА – НЕДОВОЛЕН ПРЕДИЗВИК ЗА НАДЛЕЖНИТЕ ОРГАНИ ЗА НИВНА РЕАЛИЗАЦИЈА</b> – Вања Михајлова .....	48
<b>(УПРАВНО) СУДСКА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО НА КВАЛИТЕТЕН АМБИЕНТАЛЕН ВОЗДУХ</b> – Ана Павловска Данева и Константин Битраков .....	54
<b>УСТАВНАТА УРЕДНОСТ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ВО РЕГИОНОВ</b> – Маја Стојаноска .....	66
<b>СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ПОРАДИ КРАЈНА ИТНОСТ ВО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА НА КОВИД-19</b> – Александра Роглева и Кирил Јорданов .....	76
<b>ДИСПОЗИТИВНАТА ВОЛЈА И РАСПОЛАГАЊА НА СУБЈЕКТИТЕ ВО ГРАЃАНСКОТО ПРАВО</b> – Анета Бошковска .....	84
<b>РЕФЛЕКСИЈАТА НА РИМСКОТО МОНИСТИЧКО СФАЌАЊЕ ЗА ПРАВНАТА ПРИРОДА НА ПРАВОТО НА ПРАВНАТА ЗАШТИТА ВО МОДЕРНАТА НАУКА НА ГРАЃАНСКОТО ПРОЦЕСНО ПРАВО</b> – Дијана Ѓорѓиева и Зорица Стоилева .....	93

*Почитувани,*

„Правен дијалог“, од број во број е сè поинтересен за авторите кои сакаат да објавуваат свои текстови, од една страна, а авторите, кои се сè побројни, нудат навистина интересни и квалитетни текстови од сферите на нивната научна и стручна преокупација.

Овој број е карактеристичен по шареноликоста на темите и пристапите кои се предмет на опсервација, но и по професионалниот профил на авторите, меѓу кои има универзитетски професори, доценти и научен подмладок од додипломските, постдипломските и докторските студии, афирмирани активисти од невладините организации и експерти од правната фела.

Нормално, поради карактерот на списанието, доминираат текстовите од сферата на човековите права, состојбите со спроведувањето на Европската конвенција за заштита на човековите права и следењето и имплементацијата на практиката и пресудите на Европскиот суд за човекови права од страна на националните судови.

Во ерата на пандемијата на Ковид-19, иако таа полека стивнува, обработени и анализирани се некои аспекти на националните политики за справување со епидемија со големи размери кога многу земји во светот, во регионот, како и во нашата земја, прогласуваа вонредна состојба, при што владите донесуваа мерки кои беа на работ или нарушуваа одделни уставно загарантирани човекови права, посебно на најранливите категории – што претставуваше избор меѓу поголемото и помалото зло – секако со ограничено временско траење.

Се надеваме дека содржините во овој број ќе го привлечат Вашето внимание, почитувани читатели, а со тоа ќе Ве мотивираат и Вие, во рамките на Вашите лични научни и стручни преокупации, да се појавите со текст во некој од наредните броеви.

Со голема жал соопштуваме дека неодамна почина Коста Петровски, истакнат правник, кој целиот работен век до пензионирањето го помина во обвинителството, искачувајќи ги сите скалила, од најниските до највисоките – од заменик јавен обвинител на Општинското јавно обвинителство Скопје до обвинител во републичкото Јавно обвинителство, член на Советот на јавни обвинители и основач на Здружението на јавните обвинители. Коста Петровски беше член на Управниот одбор на Институтот за човекови права и член на Редакцискиот одбор на списанието „Правен дијалог“. Со смртта на Петровски правната фела во Република Северна Македонија, Институтот за човекови права и списанието „Правен дијалог“ заубија исклучително мудар и искусен правник, целосно посветен на својата професија и голем борец за заштита на човековите права.

*Главен и одговорен уредник,  
Манчо Митевски*

# СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОСТАПКИТЕ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ ПОРАДИ КРАЈНА ИТНОСТ ВО ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА НА КОВИД-19

*Спроведувањето на итните постапки за јавни набавки беше нужност на почетокот на пандемијата, со оглед на тоа што се работи за непредвидлива состојба, но ако се земе предвид фактот дека таа трае веќе подолго време, сосема е логично да се очекува договорните органи веќе да се прилагодат на новата реалност и ваквите набавки да ги реализираат преку спроведување на редовни постапки со целосно почитување на одредбите од Законот за јавни набавки.*

---

**АЛЕКСАНДРА РОГЛЕВА | КИРИЛ ЈОРДАНОВ**

## АПСТРАКТ

Јавните набавки се феномен кој е особено специфичен според природата и содржината на проблематиката што ја уредува, па поради тоа отсекогаш биле актуелна тема за проблематизирање кај пошироката и кај стручната јавност. Во услови на кризна состојба, која изврши огромни промени во начинот на општественото живеење, очекувани и неминовни беа и промените во спроведувањето на јавните набавки како процес на користење јавни средства од страна на одреден државен орган, заради добивање надворешни ресурси, најчесто од комерцијални понудувачи. Овде првенствено се мисли на постапките за јавни набавки со преговарање без претходно објавување оглас од причини од крајна итност, кои се јавија како нужност при трошењето на буџетските средства поради сеопштиот недостиг на некои од најнеопходните производи за справување со кризата предизвикана од пандемија со корона вирус. Во услови на широко распространета корупција во јавните набавки, ваквата состојба е дополнително загрижувачка, бидејќи брзината со која се спроведуваат постапките со преговарање поради крајна итност и олеснетата постапка која во голем дел е нетранспарентна, ја зголемуваат повеќекратно веројатноста за буџетски трансферирања кои според својата природа претставуваат груба повреда на законот.

**Клучни зборови:** јавни набавки, корупција, корона вирус, постапки со преговарање без претходно објавување оглас, крајна итност, кризна состојба.

## ВОВЕД

Јавните набавки, како доминантен инструмент за распределба на буџетските средства во современи услови, се основен двигател за имплементирање на речиси сите поважни јавни политики и остварување на повисоките општествени цели. Нивната сеприсутност во процесот на менаџирање со државните пари заради стекнување добра кои се од заедничка корист на сите граѓани, ги прави особено актуелна проблематика која во континуитет трпи промени насочени кон создавање функционален систем за јавни набавки. Законот за јавни набавки<sup>1</sup> ги уредува сите главни аспекти на активностите за набавки на владините и јавните органи и обезбедува механизми со кои би требало да се овозможи остварување на најдобрата вредност за вложените пари (принципот на best value for money) при набавка на стоки, услуги и работи. Законот ги дефинира главните начини и методи на спроведување на јавните набавки и фазите низ кои треба да поминат при нивната примена договорните органи како надлежни за водење на процесот<sup>2</sup> и економските оператори како учесници во него.<sup>3</sup>

Основните принципи врз кои е втемелен севкупниот систем на јавни набавки имаат за цел да обезбедат конкуренција меѓу економските оператори, еднаков третман и нивна недискриминација, транспарентност и интегритет во процесот и рационално и ефикасно искористување на средствата во постапките за доделување на договори за јавни набавки.<sup>4</sup> Досегашното искуство несомнено покажува дека клучен показател за функционалноста на системот на јавни набавки е конкуренцијата на пазарот, која воедно е и основно начело на кое се темели целокупната идеја за спроведување на тендерските постапки. Недоволната конкуренција при набавка на стоки/услуги/работи недвосмислено упатува на ризици од повреда на останатите принципи како што се еднаквиот и недискриминаторен третман на економските оператори и транспарентноста при спроведување на јавните набавки. Дополнително, во услови на ниска конкурентност речиси секогаш се доведува во прашање економичното и рационално користење на буџетските средства, а со

1 Службен весник на РМ, бр. 24/19, 87/21.

2 Прирачник за начинот на користење на Електронскиот систем за јавни набавки за договорни органи, Биро за јавни набавки – Министерство за финансии, 2021.

3 Прирачник за начинот на користење на Електронскиот систем за јавни набавки за економски оператори – трето електронско издание, Биро за јавни набавки – Министерство за финансии, 2021.

4 Аргировски, А. и др, Прирачник за јавни набавки, Биро за јавни набавки, 2017, стр. 28-30.

тоа се зголемува и ризикот од коруптивни поведенија во севкупното управување со процесот. Во оваа насока, борбата против корупцијата во јавниот сектор и различните облици на злоупотреба на јавните финансии веќе подолго време се едни од основните предизвици со кои се соочуваат речиси сите современи општествени организации. Притоа, прашањето за изнаоѓање механизми со кои би се намалиле негативните ефекти кои ги предизвикува, се наметнува како своевиден императив во правно-политичкиот дискурс посветен на оваа проблематика. Ова дополнително добива на значење во услови кога светот се соочува со непредвидени кризни состојби во речиси сите области на општественото живеење предизвикани од пандемијата со Ковид-19.

Ширењето на вирусот во целост го смени текот на нормалното живеење што за последица имаше ограничување на основните слободи и права на граѓаните и сериозно поместување во досегашниот процес на управување со јавните политики и модели на општествена организација. Справувањето со состојбата од самиот нејзин почеток до денес, меѓу другото, претпоставува и вршење на сериозни финансиски трансакции во економијата со цел да се ублажи кризата и да се намалат негативните импликации што ги предизвикува во сите сегменти на општественото живеење. Вршењето на овие финансиски трансакции кои, според природата на нештата, претпоставуваат одлив на средства од буџетот на државата, неминовно подразбира користење на јавните набавки како најзастапен законски инструмент за трошење на буџетски средства, а заради остварување на заедничка општествена корист. Со оглед на тоа дека законитото и транспарентно спроведување на тендерските постапки, во услови на широко распространета корупција во оваа област, е прашање кое постојано е во фокусот на јавниот интерес, тоа доби дополнителна тежина во време на пандемијата со корона вирусот, која нужно ја наметна потребата од спроведување на итни постапки заради заштита на населението од заразни болести.

Имено, во услови кога опасноста од ширење на вирусот доби поголеми размери, државните институции и другите органи со јавни овластувања почнаа зачестено да спроведуваат набавки кои, главно, беа наменети за заштита и спречување на заразата или создавање на просторни услови за згрижување на зголемениот број заболени граѓани кои имаа потреба од болнички третман. Очекувано, овие јавни набавки не беа претходно планирани во годишните планови за јавни набавки, а со оглед на тоа што требаше да се спроведат итно и без одложување, наместо со редовните постапки, државните институции за набавки од ваков тип најчесто ги користеа постапките со преговарање<sup>5</sup> поради крајна итност, без претходно објавување оглас. Тие се спроведуваат согласно член 55, став 1, од Законот за јавни набавки, во кој е предвидено дека договорниот орган може да спроведе постапка за преговарање без објавување оглас за јавна набавка на стоки, услуги или работи доколку поради крајна итност, предизвикана како резултат на настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди, роковите за другите постапки не може да се применат. Притоа, околностите со кои се оправдува крајната итност во никој случај не смеат да бидат такви за да му се препишат на договорниот орган.

## **ОДГОВОРНОСТА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ИТНИТЕ НАБАВКИ ПАЃА**

### **ВРЗ ДОГОВОРНИТЕ ОРГАНИ КОИ ГИ РАСПИШУВААТ ТЕНДЕРИТЕ**

Законот, меѓу другото, предвидува дека за набавките што се спроведуваат со постапката со преговарање без објавување оглас треба да се побара мислење од Бирото за јавни набавки (БЈН),<sup>6</sup> како контролен механизам кој би требало да спречи нивна злоупотреба и користење и онаму каде што не се исполнети законските претпоставки за тоа. Сепак, предвиден е исклучок од обврската за задолжително претходно прибавено мислење од БЈН при спроведување на постапки со преговарање од причини од крајна итност, а тоа е доколку директно се загрозува безбедноста, животот

---

5 Постапката со преговарање претставува постапка која му овозможува на договорниот орган да води преговори за условите и роковите со еден или повеќе економски оператори. Постојат два вида на постапки со преговарање - постапки со преговарање со објавување на оглас и постапки со преговарање без објавување на оглас. Согласно законот и двете претставуваат исклучителни постапки и може да се користат само во случаи на исполнетост на точно утврдените законски предуслови.

6 Член 55 став 5 од Законот за јавните набавки.

и здравјето на луѓето. Со оглед на тоа дека во услови на здравствена криза сите овие претпоставки беа исполнети, спроведувањето на итните постапки се одвиваше без никакви претходни контролни механизми, односно без претходно да се прибави мислење од БЈН.

Во оваа насока и Бирото за јавни набавки ги извести сите договорни органи кои треба да извршат набавки во постапка со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност, дека набавките кои се директно поврзани со пандемијата на Ковид-19 можат да ги реализираат без претходно да бараат мислење од Бирото, согласно членот 55 став (б) од Законот за јавни набавки, а со цел потребите да се задоволат во најкус можен рок без какво било одлагање, при што причините за примена на ваква постапка соодветно треба да се образложат во одлуката за јавна набавка.<sup>7</sup> Со тоа, практично, севкупната одговорност за спроведувањето на итните набавки кои се насочени кон справување со кризата, падна на договорните органи кои ги распишуваат тендерите од ваков вид. Имајќи предвид дека донесувањето одлуки во врска со севкупниот процес кој ги следи постапките со преговарање, беше во целост оставено на слободна диспозиција на одговорните лица во договорните органи каде изостанува било каков дополнителен контролен механизам, ваквиот начин на набавување стоки/услуги/работи придонесе за зголемување на ризиците од коруптивни поведенија и злоупотреба на јавните овластувања.

Република Северна Македонија на 18 март 2020 година за прв пат прогласи вонредна состојба на целата територија на државата.<sup>8</sup> Вонредната состојба неколку пати беше продолжувана, а траеше до месец јуни истата година. Согласно законот, едно од најспецифичните овластувања на Владата во услови на вонредна состојба е донесувањето уредби со законска сила кои се директно применливи. Единствена уредба со законска сила во областа на јавните набавки беше онаа која што се однесуваше на примената на Законот за јавни набавки за време на вонредна состојба.<sup>9</sup> Со Уредбата се предвидуваше дека Законот за јавни набавки ќе се применува во целост за времетраење на вонредната состојба, доколку со самата уредба со законска сила не е поинаку уредено. Исто така, беше предвидено дека за полагањето на испит за лице за јавни набавки, како и за важноста на потврдите за положен испит за лице за јавни набавки за време на траење на вонредна состојба ќе се применуваат одредбите на уредбата со законска сила. Она што е видно од достапните податоци на Електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), во периодот додека траеше вонредната состојба, е дека речиси сите набавки кои беа поврзани со заштита од пандемијата, се спроведуваа во постапки со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност. Ова се должеше на фактот што на самиот почеток од прогласувањето на пандемијата, договорните органи беа целосно затечени од ваквата состојба, бидејќи никој не можеше да предвиди дека вирусот ќе се прошири во толкав обем, па според тоа сите набавки кои се однесуваа на спречување и заштита од заразата, не беа планирани во годишните планови за јавни набавки и предвидените буџетски средства за трошење во тековната година.

Сепак, и откако вонредната состојба во земјата официјално заврши, кризата предизвикана од ширењето на корона вирусот продолжи со несмален интензитет, па така набавувањето на средства за заштита и понатаму зачестено се спроведуваше како постапка од крајна итност. Во меѓувреме, Бирото за јавни набавки како централно тело одговорно за координација и следење на системот за јавни набавки во Република Северна Македонија не интервенираше на било каков начин во севкупната организација на системот за јавни набавки, освен што, согласно препораките и заклучоците на Владата за преземање мерки за превенција и спречување на корона вирусот, го прилагоди своето работење кон електронско постапување по предметите и мислењата, односно опслужување на корисниците по електронски пат.<sup>10</sup>

Во вакви услови, сосема оправдано се наметнува прашањето колку постапките со преговарање од причини од крајна итност кои и така се најмалку транспарентни според својата природа, ги

7 Известување за начинот на работа на БЈН, достапно на <https://www.bjn.gov.mk/novosti/izvestuva-e/>

8 Известување објавено на Медиа центарот на претседателот на државата, достапно на <https://pretsedatel.mk/medi%0%b0centar/>

9 Уредба со законска сила за примена на Законот за јавни набавки за време на вонредна состојба, достапна на <https://www.bjn.gov.mk/novosti/uredba-so-zakonska-sila-jvnite-nabavki-za-vreme-na-vonredna-sostojba/>

10 <https://www.bjn.gov.mk/>

рефлектираат во пракса основните начела на законот – недискриминаторно, транспарентно и економично спроведување на јавните набавки. Ова е особено важно прашање, бидејќи ризикот од корупција, кој е особено присутен во севкупниот систем за јавни набавки, кај овие постапки е дополнително изразен, првенствено поради тоа што транспарентноста и конкуренцијата кај овие набавки сериозно се доведени во прашање.

## **ЧЕСТО, ЦЕНИТЕ ПО КОИ БИЛЕ НАБАВЕНИ СТОКИТЕ, УСЛУГИТЕ ИЛИ РАБОТИТЕ ВО ИТНИ ПОСТАПКИ СЕ ПОВИСОКИ ОД РЕАЛНИТЕ ПАЗАРНИ ЦЕНИ**

Досегашното искуство, што е забележливо од објавените известувања на ЕСЈН за склучени договори за јавни набавки<sup>11</sup> поврзани со Ковид-19 покажува дека многу често цените по коишто биле набавени стоките, услугите или работите во вакви постапки се повисоки од реалните пазарни цени, што, пак, непосредно упатува на заклучокот дека кризната состојба може да се злоупотребува заради остварување екстра профити на товар на буџетските средства кои, во крајна линија, им припаѓаат на граѓаните. Од друга страна, многу е важно да се утврди дали при реализацијата на договорите за јавни набавки од ваков тип, доследно се почитуваат исклучително кратките предвидени рокови за испораката на предметот на набавката (со оглед на тоа што итноста на набавката е клучен фактор во услови на криза) или тоа се користи само како модалитет за дискриминација, односно елиминирање на понудите на останатите економски оператори со кои се преговара (кои не се во можност да понудат толку брз рок на испорака), а подоцна при реализацијата на договорот со одбраниот економски оператор се дозволува пролонгирање на роковите.

Само во 2020 година, врз основа на постапки со преговарање без претходно објавување на оглас поради крајна итност, а за кои не се бара претходно мислење од Бирото за јавни набавки, во услови на пандемија и нивната поврзаност со неа, државните и другите органи со јавни овластувања во Република Северна Македонија имаат склучено договори во вкупна вредност од околу 499.852.856 денари или приближно 8.127.700 евра. Во првото тримесечје од 2021, врз основа на постапки со преговарање без претходно објавување на оглас од причини од крајна итност, договорните органи склучиле договори во висина од 57.046.607 денари или приближно 927.600 евра. Ова значи дека вкупниот износ на склучени договори врз основа на постапки со преговарање без претходно објавување на оглас од причини од крајна итност - од почетокот на пандемијата до сега, кога се пишува текстот (заклучно со 30 март 2021 година) изнесува околу 556.899.472 денари, односно приближно 9.055.300 евра.

Предмет на набавка најчесто се стоки кои служат за заштита на населението од заразни болести, како што се медицински заштитен материјал (хируршки ракавици, заштитни маски), средства за дезинфекција, лекови за Ковид-19, медицински кислород, реагенси за испитување, брзи тестови за детекција на вирусот или, пак, изведба на градежни работи за поставување на модуларни болници и слично. Од моментот кога официјално се прогласи почеток на пандемијата со корона вирусот, па сè до сега (30.03.2021 година) спроведени се вкупно 934 постапки кои директно се поврзани со Ковид-19, односно за предмет на набавка имаат стоки/услуги/работи наменети за заштита на населението од ширење на болеста или третман/болничко згрижување на оние кои имаат потреба од тоа. Од вкупно спроведените постапки, 515 се со преговарање без претходно објавување на оглас, додека другите се редовни постапки, оние што ги предвидува законот, со претходно објавување на оглас. **Ова, процентуално изразено, значи дека над 55% од постапките кои се однесуваат на набавки поврзани со справување со пандемијата се спроведени без користење на редовна постапка**, односно со искористување на можноста да не се бара претходно мислење од Бирото за јавни набавки, повикувајќи се на околноста дека директно се загрозува безбедноста, животот и здравјето на луѓето.

Како што беше и погоре наведено, во постапките со преговарање поради крајна итност, одлучувањето за тоа со колку и со кои фирми ќе се преговара, оставено е на слободна диспозиција

<sup>11</sup> Известувања за склучени договори на ЕСЈН, достапни на <https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/notifications-for-acpp>

на договорниот орган. Притоа, договорниот орган не е обврзан да достави покана до сите фирми кои се заинтересирани и кои на пазарот ја нудат бараната стока/услуга/работа, туку само до оние за кои тој, според свое видување, ќе одлучи да ги покани да достават понуда. Изречна обврска не постои дури ни за доставување на покана до повеќе фирми, па така, договорниот орган може да преговара и со една фирма околу цените и условите на испорака на бараните стоки/услуги и работи, но со тоа сериозно се доведува во прашање легитимноста и транспарентноста на севкупниот процес.

Праксата во Република Северна Македонија, од почетокот на пандемијата до денес, покажува дека и тогаш кога во преговорите учествуваат повеќе фирми, нивниот број е релативно мал, што непосредно упатува на уште едно обележје на итните набавки поврзани со заштита од корона вирусот, а тоа е - недостиг или ниска конкуренција меѓу економските оператори. Особено загрижувачки е фактот што во голем број од анализираните постапки се преговарало само со една фирма, додека, најчесто, просечниот број понудувачи со коишто се преговарало пред да се склучат договорите за итни набавки во постапката со преговарање без објавување оглас - не ја надминува бројката - 3.

Праксата покажува и постоење на такви случаи каде договорните органи со цел привидно обезбедување на конкуренција, побарале понуди од страна на повеќе економски оператори само „pro forma“, а веќе однапред се знаело со кој понудувач би се склучил договорот, со што практично се оневозможува, преку вистинско постоење на пазарана конкуренција да се постигнат пониски цени и повисок квалитет за исти пари. Дополнително, честа пракса е недавањето на прецизен опис на производите што се набавуваат преку изработување на сеопфатна и прецизна техничка спецификација што, исто така, остава простор за злоупотреби при реализација на договорите или практикување на други коруптивни поведенија.

### **ЗА ИДЕНТИЧЕН ПРЕДМЕТ НА НАБАВКА, ВО ПОСТАПКИ СПРОВЕДЕНИ ОД РАЗЛИЧНИ ОРГАНИ ПОСТИГНАТИ СЕ ЦЕНИ КОИ ЗНАЧИТЕЛНО СЕ РАЗЛИКУВААТ**

Во истражувањето кое е направено за потребите на овој труд, анализирани беа неколку спроведени постапки со преговарање од причини од крајна итност, чиј предмет на набавка е поврзан со справување со пандемијата на Ковид-19. Резултатите од анализата се базирани на достапните податоци од објавените известувања за склучени договори на страната на Електронскиот систем за јавни набавки. Генерална забелешка во оваа насока е дека, и покрај тоа што се законски обврзани,<sup>12</sup> голем дел од договорните органи кои имаат спроведено постапка за јавна набавка, не доставиле соодветни известувања за склучен договор во законски утврдениот рок. Меѓу оние, пак, кои објавиле известувања, може да се забележи дека неретко недостасуваат листи на цени или понуди од кои можат јасно да се видат единечните цени за стоките/услугите/работите кои ги набавуваат. До слична ваква констатација има дојдено и Центарот за граѓански комуникации, кој при следењето на процесот на спроведување на итните јавни набавки поврзани со корона вирусот, утврдил дека во секој петти договор за јавна набавка или одлука за избор на најповолна понуда, не се објавуваат ниту количините на набавените производи, ни поединечните цени.

---

12 Согласно член 70 од Законот за јавните набавки договорниот орган задолжително објавува известување за склучен договор на ЕСЈН во рок од десет дена по склучувањето на договорот во отворена постапка, ограничена постапка, конкурентна постапка со преговарање, конкурентен дијалог, партнерство за иновации или постапка со преговарање со или без објавување оглас, со доделување договор за јавна набавка или склучување рамковна спогодба. Договорниот орган задолжително објавува поедноставено известување за склучен договор на ЕСЈН во рок од десет дена по склучувањето на договорот кај набавка од мала вредност, поедноставена отворена постапка и кај набавка на посебни услуги. Во прилог на известувањето за склучен договор и поедноставеното известување за склучен договор, договорниот орган објавува примерок од склучениот договор или рамковна спогодба. Договорниот орган не ги објавува информациите кои имаат статус на лични податоци согласно со прописите за заштита на лични податоци. Извештај од мониторингот на итните јавни набавки поврзани со заштита од корона вирусот и Ковид - 19, Центар за граѓански комуникации, 22 Април 2020 година, бриф број 2, стр.2.

Дел од институциите (речиси 20%), во договорите за јавна набавка или во одлуките за избор на најповолна понуда што ги објавуваат на Електронскиот систем за јавни набавки, го наведуваат само предметот на набавката, односно што е тоа што го набавуваат и вкупната вредност на договорот. На тој начин сериозно се доведува во прашање транспарентноста на целиот процес и, практично, невозможно е да се утврди дали постигнатите цени при преговарањето соодветствуваат со пазарните или значително отстапуваат од нив. Освен тоа, ако се направи споредба, лесно може да се утврди дека за идентичен предмет на набавка, во постапки спроведени од страна на различни органи се постигнати цени кои значително се разликуваат.

Така, во постапки со преговарање без претходно објавување оглас за набавка на заштитни маски, два различни договорни органа склучиле договор за јавна набавка на маски N95 со ист економски оператор во првата половина од 2020 година. Согласно договорите, едниот договорен орган ја набавил стоката за единечна цена од 150 денари без ДДВ, а другиот орган ја набавил истата стока за единечна цена од 260 денари без ДДВ. Во овој случај едниот договорен орган за истата стока платил приближно 42% поскапа вредност од другиот договорен орган. За истиот предмет на набавка (маски N95), друг договорен орган со спроведување на постапка со преговарање без објавување на оглас, на почетокот на втората половина од 2020 година склучил договор со економски оператор по единечна цена од приближно 135 денари без ДДВ. На крајот од 2020 година, договорен орган со спроведување на редовна постапка за јавна набавка преку објавување на оглас на Електронскиот систем за јавни набавки и спроведување на електронска аукција за истиот тој предмет на набавка постигнал единечна цена од 16 денари без ДДВ.

Друг случај каде е особено видлива разликата во постигнатите цени за ист предмет на набавка, се постапките со преговарање без претходно објавување оглас поради крајна итност за набавка на тестови за испитување на антитела на Ковид-19. Имено, во текот на 2020 година едниот од договорните органи постигнал цена од 660 денари за парче (тест), додека другиот договорен орган за истиот предмет на набавка постигнал цена од 450 денари за парче.<sup>13</sup> Ова значи дека едниот договорен орган истата стока на пазарот ја купил за околу 30% повисока цена од другиот договорен орган.

Посочените примери укажуваат на огромни разлики во однос на постигнатата цена за еден ист предмет на набавка во постапки со преговарање без објавување оглас, а посебно е запрепастувачка разликата во постигнатите цени за ист предмет на набавка кога се применуваат постапка со преговарање без објавување оглас и редовна постапка со објавување оглас и спроведување електронска аукција на Електронскиот систем за јавни набавки.

## ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Постапките со преговарање без објавување оглас од причини од крајна итност, кои се особено актуелни и применливи во време на пандемијата со корона вирусот, се спроведуваат во поедноставена процедура поради итноста од обезбедување на потребните средства за заштита и лекување на населението и спречување на ширење на заразата. Основна карактеристика на овие постапки е недостатокот на транспарентност и контролни механизми, како и непостоењето на специфични, со закон утврдени правила за нивно спроведување, па поради тоа кај нив е повеќекратно зголемен ризикот од субјективно однесување на главните учесници во постапката и практикување на различни коруптивни поведенија. Генерален став на стручната јавност е дека постапката со преговарање без претходно објавување оглас не треба да се користи, освен доколку ситуацијата објективно не дозволува спроведување на други постапки за доделување на договорите за јавни набавки,<sup>14</sup> но и во такви случаи мора да се внимава нејзиното користење мора да биде сведено на минимум. Имено, спроведувањето на постапки од ваков вид е дозво-

<sup>13</sup> Сите податоци се преземени од достапните известувања за склучени договори кои договорните органи ги имаат прикачено на ЕСЈН.

<sup>14</sup> Брошура – Постапка со преговарање, Биро за јавни набавки – Министерство за финансии, 2016, стр.12.

лено во исклучителни случаи кога се исполнети законските предуслови за тоа. Ширењето на Ковид-19 несомнено беше една од претпоставките за спроведување на вакви постапки, бидејќи е исполнет законскиот услов во однос на крајна итност предизвикана како резултат на настани кои договорниот орган не можел да ги предвиди, поради што роковите за другите постапки не може да се применат.

Во оваа насока може да констатираме дека спроведувањето на итните постапки за јавни набавки беше нужност на почетокот на пандемијата, со оглед на тоа што се работи за непредвидлива состојба, но ако се земе предвид фактот дека таа трае веќе подолго време, сосема е логично да се очекува договорните органи веќе да се прилагодат на новата реалност и ваквите набавки да ги реализираат преку спроведување на редовни постапки со целосно почитување на одредбите од Законот за јавни набавки. Во оние случаи каде околностите налагаат спроведување на постапки со преговарање поврзани со корона вирусот, нужно е да се обезбеди оптимална транспарентност, отчетност и одговорност на властите, како и зголемен мониторинг и контрола на севкупниот процес од страна на државните органи и невладиниот сектор.

Само на ваков начин, кај постапки кои се ослободени од формалности заради состојбата на итност, може да се постигне целта на набавката во духот на основните начела и принципи на кои почива Законот за јавните набавки. Континуираното мониторирање на постапките со преговарање со цел да се спречат злоупотреби од страна на договорните органи и економските оператори, значително придонесува во наменското и рационално трошење на буџетските средства како најзначајна одлика на одговорното општествено управување. Во оваа насока, треба да продолжат напорите за следење на итните набавки поврзани со корона вирусот како би можело навремено да се детектираат слабостите во процесот и да се даде придонес кон нивно надминување, а со цел рационално искористување на ограничените буџетски ресурси со кои располагаат. Оваа определба е од клучно значење, бидејќи доколку не се контролира, злоупотребата на јавните финансии може да стане системски проблем и сериозна закана за одржливиот економски развој и општествен напредок.

**(Авторката Александра Роглева е доктор на науки од областа на казненото право, вработена како асистент на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, [aleksandra.rogleva@ugd.edu.mk](mailto:aleksandra.rogleva@ugd.edu.mk). Авторот Кирил Јорданов е дипломиран економист, вработен како советник за јавни набавки во Општина Штип, [kiriljordanovstip@gmail.com](mailto:kiriljordanovstip@gmail.com))**