

Проф. д-р Ѓорѓи Сламков¹, проф. д-р Васко Стaмевски²

¹Факултет за правни науки, Европски универзитет Скопје

²Факултет за правни науки, Меѓународен славјански универзитет – Св. Николе

E-mail: gjorgi.slamkov@eum.edu.mk, gj.slamkov@yahoo.com,
vasko.stamevski1@gmail.com

СТЕПЕНОТ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕШКИОТ АНТИКОРУПЦИСКИ ДОКУМЕНТ КАКО ПОКАЗАТЕЛ ЗА УСПЕШНОСТА ВО БОРБАТА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА

Апстракт

Во рамките на трудот, авторот го обработува проблемот со ниската имплементација на македонската стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси за периодот 2021-2025 година.

Се потенцира значењето на основниот антикорупциски документ во јакнење на напорите за намалување на корупцијата, градење на одржливи и функционални институции и остварување на правата на граѓаните. Имено, авторот потенцира дека Националната стратегија е базата, фундаментот од каде што се насочуваат идните нормативни и институционални напори за спречување на корупцијата и судирот на интереси, дека без нејзино имплементирање нема простор да се очекува успех во борбата против корупцијата.

Авторот ги потенцира меѓународните документи од кои се создадоа правни основи за изготвување на стратешки антикорупциски акти.

Се презентираат податоци за слабата имплементација на Националната стратегија во 2021 и 2022 и притоа авторот го истакнува сопствениот предлог за подобрување на состојбата со имплементацијата на Националната стратегија.

Имено, авторот предлага формирање на Национален совет за следење на имплементација на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси во рамките на Собранието на Република Северна Македонија, притоа презентирајќи го начинот на негово компонирање и аргументите зошто таквото решение ќе креира резултати.



Авторот го потенцира значењето на политичката волја како во имплементацијата на Националната Стратегија така и во севкупната борба против корупцијата.

Клучни зборови: *кривични дела, корупција, спирашегија, владеење на право, јавен интерес.*

THE DEGREE OF IMPLEMENTATION OF STRATEGIC ANTI-CORRUPTION DOCUMENT AS AN INDICATOR OF SUCCESS IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Abstract

Within the framework of the paper, the author deals with the problem of the low implementation of the Macedonian strategy for the prevention of corruption and the conflict of interests for the period 2021-2025.

The importance of the basic anti-corruption document in strengthening efforts to reduce corruption, building sustainable and functional institutions and realizing the rights of citizens is emphasized. Namely, the author emphasizes that the National Strategy is the base, the foundation from which the future normative and institutional efforts to prevent corruption and the conflict of interests are directed, that without its implementation there is no space to expect success in the fight against corruption.

The author emphasizes the international documents from which legal bases were created for drafting strategic anti-corruption acts.

Data on the poor implementation of the National Strategy in 2021 and 2022 are presented, and the author highlights his own proposal for improving the situation with the implementation of the National Strategy.

Namely, the author proposes the formation of a National Council for monitoring the implementation of the National Strategy for the Prevention of Corruption and Conflict of Interest within the Assembly of the Republic of North Macedonia, while presenting the way of its composition and the arguments why such a solution will create results.

The author emphasizes the importance of political will both in the implementation of the National Strategy and in the overall fight against corruption.

Keywords: *crimes, corruption, strategy, rule of law, public interest.*

Вовед

Државите со системска корупција имаат поголеми тешкотии во справувањето со неа, бидејќи станува збор за состојба која релативно долго време е присутна во секојдневниот живот, институциите имаат слаби превентивни перформанси, значаен дел од носителите на јавни функции настојуваат да се стекнат со лична материјална корист, злоупотребувајќи ја јавната позиција, додека кај граѓаните се создава свест дека таквата состојба тешко може да се промени.

„Фаќањето на врски или барањето на пријател“ е синоним за нефункционалноста на системот и заобиколување на утврдените процедури за работење на институциите. Во таков систем најчести жртви се лицата со интегритет кои сакаат да функционира систем кој ќе продуцира ред, правичност, почитување на правилата, односно каде што ќе има предвидливост.

Кога се зборува за корупција се мисли на широк спектар на противправни и неетички дејствија но во прв ред се кривичните дела во кои се злоупотребува јавната функција, т.е., довереното право да се одлучува во името на државата, односно граѓаните.

Во македонското казнено право не постои кривично дело под законски назив корупција туку постојат повеќе коруптивни кривични дела кои како објект на заштита ја имаат службената должност. Во групата на коруптивни кривични дела спаѓаат: злоупотреба на службена положба и овластување, проневера во служба, несовесно работење во службата, измама во служба, послужување во служба, примање поткуп, давање поткуп, давање награда за противзаконито влијание, примање награда за противзаконито влијание, противправно стекнување и прикривање имот, прикривање на потекло на несразмерно стекнат имот. Заедничко за сите наведени кривични дела е фактот дека со нивното извршување се прави штета на јавниот интерес – законитото извршување на службената позиција за сметка на противправно стекнување на имотна корист за лични цели.



Преку извршувањето на коруптивно кривично дело сторителот ги оштетува сите граѓани на државата бидејќи во нивно име ги врши јавните (државните) овластувања, стекнува противправна лична корист за сметка на другите граѓани кои од него очекуваат постапување во рамките на законите. Затоа државата треба да реагира преку кривични дела а ефикасното санкционирање ќе ја оствари целта на казнувањето, т.е., освен постигнување на правда ќе има специјална превенција (лично ќе ги почувствува последиците за неговото противправно поведење) но и генерална превенција (сите граѓани ќе се уверат дека системот функционира).

Но прашањето е што ако изостане ефикасното санкционирање, каков заклучок ќе извлечат граѓаните, дали тоа ќе „охрабри“ и други лица да влезат во криминал или тоа ќе значи полесно донесување на одлуката за иселување на оние граѓани кои не сакаат да вршат кривични дела, но сакаат да живеат во систем каде што владее правото, односно се почитуваат законите.

Позитивен момент е фактот дека борбата против корупцијата е глобален проблем, со постоење на нормативни и организациони механизми кои влијаат на справувањето со корупцијата во секоја држава. Се разбира дека резултатите не може да бидат исти, бидејќи бројни и различни може да бидат факторите за корупцијата, но има можности за споредување, влијание, подобрување.

На меѓународен план проблемот со корупцијата е високо на агендата во последните две-три децении што резултираше со усвојување на глобални и регионални антикорупциски акти. Од наш интерес посебно значење имаат Казнената конвенција против корупција¹ и Граѓанската конвенција против корупција² на Совет на Европа и Конвенцијата против корупција³ на ООН.

Казнената конвенција против корупција на Советот на Европа се фокусира на криминализација на коруптивните практики и унапредување на меѓународната соработка во гонењето на корупциски дела. Иако Конвенцијата првенствено се однесува на правните мерки, таа индиректно ја поттикнува и поддржува имплементацијата на ефективни антикорупциски стратегии на национално ниво. Ова

¹ Criminal Law Convention on Corruption, 1999 Council of Europe, <https://rm.coe.int/168007f3f5>.

² Civil Law Convention on Corruption, 1999 Council of Europe, <https://rm.coe.int/168007f3f6>.

³ United Nations Convention against Corruption, 2003, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

особено е потенцирано во членовите 5 и 6 од Конвенцијата, од каде што се повикувана на креирање и имплементација на сеопфатни антикорупциски стратегии на национално ниво преку кои ќе се јакне интегритетот, отчетноста и транспарентноста во јавниот и приватниот сектор.

Конвенцијата на Обединетите нации против корупција (UNCAC) е сеопфатен меѓународен инструмент дизајниран да се справи со корупцијата и во јавниот и во приватниот сектор. Конвенцијата обезбедува рамка за земјите да развијат и имплементираат ефективни антикорупциски стратегии. Иако самата Конвенција не пропишува конкретни стратегии, сепак ги наведува клучните принципи и мерки што земјите можат да ги вклучат во нивните национални напори за борба против корупцијата. Посебно во член 5 од Конвенцијата е нагласена важноста од промовирање и зајакнување на превентивните мерки за борба против корупцијата како и важноста од развој на сеопфатни антикорупциски политики и практики, вклучувајќи мерки за зголемување на транспарентноста и отчетноста и во јавниот и во приватниот сектор. Наведените меѓународни конвенции содржат генерални насоки за креирање на национални стратегии за борба против корупцијата чија содржина ќе зависи од обемот и појавните форми на коруптивно однесување во одредена држава. Покрај тоа, секоја национална стратегија за борба против корупцијата мора да биде проследена со акциски план за имплементација на предвидените мерки и активности, со прецизно дефинирани носители на обврски, временска рамка, како и индикатори за успех. Во продолжение ќе биде презентирани степенот на имплементација на македонската стратегија за периодот 2021-2025 година.⁴

Предизвици во имплементацијата на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025

Македонскиот стратешки антикорупциски документ е структуриран во неколку сегменти, најпрво има краток осврт на проценката на ризици од корупција, визија, мисија и стратешки цели за нивна реализација, потоа е суштинскиот дел на

⁴ Во периодот 2003-2019, ДКСК има усвоено четири државни програми, Националната стратегија 2021-2025 е донесена од ДКСК и усвоена од Собранието на Република Северна Македонија, (<https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>).



Стратегијата – приоритетните хоризонтални области (јавни набавки и вработувања) и приоритетните проблеми во 13 сектори (Политички систем, Правосудство, Органи за спроведување на законот, Здравство, Образование, Труд и социјална политика, Урбанизам и просторно планирање, Животна средина, Земјоделство, Спорт, Економија и бизнис, Јавни претпријатија и Медиуми и граѓанско општество). Потоа се внесени носителите на борбата против корупција и судир на интереси, како и Акцискиот план за нејзиното спроведување.

Стратегијата е дизајнирана да се дејствува првенствено превентивно што подразбира намалување на ризиците за корупција преку зајакнување на регулативата, јакнење на функционалноста на институциите на системот и враќање на довербата во него, јакнење на свеста и вклучување на граѓанското општество и јавноста во антикорупциските напори.

Стратегијата е заснована на реални процеси и цели кои треба да резултираат со континуирано намалување на корупцијата, а нејзината имплементација треба да испрати силна порака до македонското општество дека борбата против корупцијата се остварува. Во Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 се утврдени 54 проблеми, за чие надминување се предвидени 111 мерки и 191 активности.

Основна цел на македонската стратегија е да придонесе да се намали нивото на корупција, да се подобри интегритетот, транспарентноста и отчетноста во сите сектори на општеството, а со тоа да се обезбеди јавноста да има повисока доверба во работата на законодавната, судската и извршната власт.

За секој документ, посебно стратешки, најзначаен сегмент е имплементацијата, а токму тоа е проблемот со Националната стратегија. Имено, во 2021 година од вкупно предвидените активности за тековната година беа реализирани само 20%⁵. При тоа треба да се потенцира дека носители на обврските за реализација на активностите се околу 30-ина највисоки државни институции, и тоа, Собранието на Северна Македонија, Владата, министерствата, агенции, бироа, инспекторати, управи и

⁵ Годишен извештај за спроведување на мерките од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси предвидени за реализација во 2021 година, Државна комисија за спречување на корупцијата, 2022 година, <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-za-sproveduvanje-na-NS-vo-2021.pdf>.

фондови. Во годишниот извештај за имплементација на активностите од Националната Стратегија е потенцирано дека одредени министерства не комуницирале со Државната комисија за спречување на корупцијата во однос на имплементацијата на активностите за кои биле носители ниту пак поднесувале извештаи.⁶

Недостатокот на комуникација и координација помеѓу институциите при исполнувањето на активностите е сериозен проблем, односно колку и да ви е добар стратешкиот документ за борба против корупцијата доколку не се имплементира произлегува дека во реалноста немаме стратешки дефинирана борба против корупцијата.

Имплементацијата на активностите од Националната стратегија во 2022 година беше послаба од претходната 2021 година. Имено, во 2022 година се реализирани само 10% од предвидените активности⁷, податок што е исклучително незадоволителен и од него се извлекува заклучокот дека Националната Стратегија речиси и да не се имплементира. Ова е поразителен заклучок за борбата против корупцијата, означува дека државата не презема стратешки чекори во реалноста па според тоа нема и од каде да се очекуваат подобри резултати во борбата против корупцијата. Едноставно кажано системот е оставен сам на себе во структура која ја има а од Националната Стратегија не може да се очекуваат бенефити, бидејќи истата не се имплементира. Се наметнува прашањето како да се надмине овој сериозен проблем?

Според законот⁸ Државната комисија ја донесува петгодишната национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување, врз основа на претходно изготвена анализа на ризиците од корупција, со учество на претставници на државни органи, институции, здруженија, фондации, приватен сектор и медиуми, и потоа Националната стратегија се поднесува до Собранието на Република Северна Македонија за усвојување.

⁶ *Ibid.* стр. 13-14.

⁷ Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.01.2022 – 31.12.2022 година, Државна комисија за спречување на корупцијата, 2023 година, https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/Годишен-извештај-НССКСИ_финален.pdf.

⁸ Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Службен весник на Република Македонија бр.12/19, член 18.



Покрај тоа, Државната комисија го следи спроведувањето на мерките од Националната стратегија и подготвува годишни извештаи за спроведувањето на националната стратегија и истите ги доставува до Собранието на Република Северна Македонија. Доколку смета дека е потребно Државната комисија донесува одлука за изменување на Националната стратегија врз основа на спроведени анализи или согледувања од годишните извештаи за нејзиното спроведување. Измената на Националната стратегија Државната комисија ја поднесува до Собранието на Република Северна Македонија за усвојување.

Суштината на проблемот е во одговорноста на лицата – раководители на институциите носители на обврските кои не ги реализираат предвидените активности. Имено, станува збор за околу 30-ина највисоки државни институции со кои раководат лица избрани или именувани од Собранието на Република Северна Македонија или Владата.

За надминување на проблемот потребно е надзорот над имплементацијата на Националната Стратегија и одговорноста на раководните лица за неисполнување на активностите да се пренесе во Собранието на Република Северна Македонија.

Имено, потребно е формирање на Национален совет за следење на имплементација на Националната Стратегија за спречување на корупција и судир на интереси во рамките на Собранието на Република Северна Македонија⁹. Во неговиот состав треба да има пратеници од позиција и опозиција, претставници од академија, медиуми, бизнис-заедница, синдикати, како и здруженија на граѓани кои работат во областа на борба против корупција. Претседателот на Советот треба да биде пратеник од опозицијата, додека заменик-претседател да биде од позицијата, мандатот на Советот треба да се пресликува со мандатот на парламентарниот состав, опозицијата треба да има еден пратеник повеќе споредено со позицијата, на пример, тројца спроти двајца. Националниот совет ќе треба да ги координира сите државни институции кои имаат предвидени активности во Националната стратегија. Ова подразбира измени на Закон за спречување корупција и судир на интереси во делот за надлежностите на Државната комисија како и во одредбите за Националната стратегија.

⁹ Во моментот во Собранието на Република Северна Македонија има три совети, <https://sobranie.mk/soveti.nspix>.



Преку ваквото решение се создаваат поголеми можности за имплементација на активностите предвидени во Националната Стратегија бидејќи на пратениците им стојат на располагање механизми за барање одговорност од носители на јавни функции, на пример, интерпелација, а овде е многу корисен и институтот пратенички прашања. Покрај тоа, една од основните теми во политичката борба помеѓу политичките партии е корупцијата односно сите скандали поврзани со злоупотреба на јавни овластувања или поточно јавни финансии.

Нискиот степен на имплементација на македонската национална стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси е и показател за немањето на политичка волја за борба против корупцијата. Под ова се подразбира волја на оние политички структури кои ја имаат власта во даден временски период и затоа идејата за формирање на Национален совет за следење на имплементација на Националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси е подобро решение од актуелното бидејќи преку неговото структурирање, со раководење од страна на пратеник од опозицијата ќе се создаде механизам за внатрешен притисок и зголемување на транспарентноста при имплементацијата на Националната стратегија. Во целиот процес многу значајна ќе биде и улогата на членовите на Националниот совет од редовите на граѓанското општество, медиумите, академијата, бизнис-заедницата и синдикатите.

Заклучок

Секое општество борбата против корупцијата ја поставува по триаголникот: превенција – репресија – јакнење на свеста. За постигнување на резултати потребно е донесување и имплементирање на стратешки документи, главно во форма на стратегии.

Во стратешките документи за борба против корупцијата, кои се изготвуваат по спроведени истражувања и посебни методологии, се дефинираат секторите кои се подложни на корупција, проблемите кои постојат во практика, мерките за нивно надминување и секако активности преку кои ќе се постигнат дефинираните цели.

Стратегиите се првиот документ од каде се тргнува во борбата против корупцијата, потоа следува донесување на закони и подзаконски акти, обуки или



јакнење на капацитети, реформи во институции и други мерки кои се сметаат за релевантни.

Степенот на имплементацијата на стратешкиот антикорупциски документ е показател за подготвеноста на едно општество за борба против корупцијата, постоењето на политичка волја, како и за очекувањата во однос на владеењето на правото во дадено општество на среден рок.

Република Северна Македонија има сериозни проблеми со борбата против корупцијата, функционирањето на институциите и генерално со владеењето на правото. Слабата имплементација на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси е потврда за таквата состојба и аларм дека во однос на борбата против корупцијата состојбата треба суштински да се подобри.

Conclusion

Every society sets the fight against corruption according to the triangle: prevention – repression – raising awareness. Achieving results requires adopting and implementing strategic documents, mainly in the form of strategies.

The strategic documents for the fight against corruption, which are prepared after conducted research and special methodologies, define the sectors that are susceptible to corruption, the problems that exist in practice, the measures to overcome them and, of course, activities through which the defined goals will be achieved.

Strategies are the first document from which the fight against corruption starts, followed by the adoption of laws and by-laws, training or strengthening of capacities, reforms in institutions and other measures that are considered relevant.

The degree of implementation of the strategic anti-corruption document is an indicator of a society's readiness to fight corruption, the existence of political will, as well as the expectations regarding the rule of law in a given society in the medium term.

The Republic of North Macedonia has serious problems with the fight against corruption, the functioning of institutions and generally with the rule of law. The weak implementation of the National Strategy for the Prevention of Corruption and Conflict of

Interest is a confirmation of such a situation and an alarm that in terms of the fight against corruption the situation should be substantially improved.

Користена литература

1. Годишен извештај за спроведување на мерките од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси предвидени за реализација во 2021 година, Државна комисија за спречување на корупцијата, 2022 година, <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2022/03/Godisen-izvestaj-za-sproveduvanje-na-NS-vo-2021.pdf>.
2. Годишен извештај за спроведување на Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 за период 01.1.2022 – 31.12.2022 година, Државна комисија за спречување на корупцијата, 2023 година, https://dksk.mk/wp-content/uploads/2023/03/Годишен-извештај-НССКСИ_финален.pdf.
3. Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Службен весник на Република Македонија бр.12/19.
4. Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021-2025 <https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/01/Nacionalna-strategija-DKSK-KONECNA.pdf>.
5. Criminal Law Convention on Corruption, 1999 Council of Europe, <https://rm.coe.int/168007f3f5>.
6. Civil Law Convention on Corruption, 1999 Council of Europe, <https://rm.coe.int/168007f3f6>.
7. United Nations Convention against Corruption, 2003, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
8. <https://sobranie.mk/soveti.nspix> (22.1.2024).