Konrad Adenauer Stiftung

Република Македонија
Министерство за Информатичко Општество и Администрација

Македонско здружение на млади правници

ПРИРАЧНИК ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

ИМПРЕСУМ

Наслов:
Прирачник за спречување на корупцијата во локалната самоуправа

Издавач:
Фондација Конрад Аденауер во Р. Македонија
Македонско здружение на млади правници

Автори:
Јасна Оровчанец Аранѓеловиќ
Мартина Мартинова

Координација:
Даниела Поповска
Јоханес Д. Раи

Дизајн и подготовка:
Винсент Графика ДОО Скопје

Печати:
Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:
300 примероци

Фотографии:
Преземени од интернет со дозвола за преземање и измени

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
http://www.kas.de/mazedonien
http://myla.org.mk/mk

Напомена:
Ставовите изнесени во публикацијата не се ставови на Фондацијата Конрад Аденауер и Македонско здружение на млади правници, туку се лични гледишта на авторите.

СОДРЖИНА:

Предговор 5

Што е корупција? 6

Правни прописи од областа на корупцијата 7

Државна комисија за спречување на корупцијата 8

Основни начела на постапување на службените лица 10

Корупција во политиката 12

Корупција во вршењето на јавни овластувања 14

Корупција во вршењето на работи од јавен интерес и други дејности на правни лица 17

Кривични дела од областа на корупцијата 18

Најсериозните злосторства не се извршени заради прибавување неопходни нешта, туку со цел стекнување на дополнителни „погодности"

Аристотел

ПРЕДГОВОР

Корупцијата има широк спектар на штетни ефекти врз општеството. Таа ги поткопува демократијата и владеењето на правото, го загрозува квалитетот на животот, може да предизвика појава на сериозен криминал и закани за безбедноста на целокупната општествена заедница.

Борбата против корупцијата не е едноставен процес, туку подразбира ангажман на целото општество и иницијативност на сите нивоа. Секој поединец има законска и морална обврска да се бори против корупцијата. Ова значи не само препознавање на корупцијата и воздржување од коруптивни дејствија, туку и пријавување случаи на корупција.

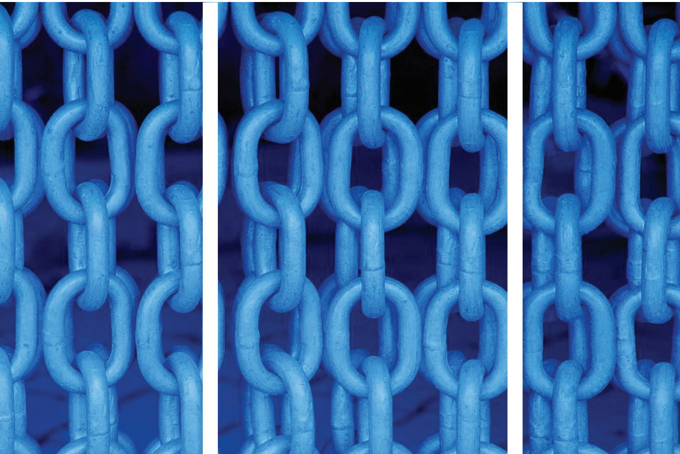
Овој прирачник е наменет за државните службеници и вработените во органите на локалната власт – општините и Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа, градоначалниците, советниците во советите на општините, советниците во Советот на Град Скопје и лицата вработени преку агенциите за привремено вработување со

овластувања утврдени со закон, како лица кои вршат работи од јавен интерес од локално значење (службени лица).

Се надеваме дека прирачникот ќе ја постигне целта да даде придонес во спречувањето на корупцијата во локалната самоуправа и дека ќе ја зајакне свеста за штетноста од коруптивното постапување.

Искажуваме голема благодарност до Фондацијата Конрад Аденауер и Министерството за информатичко општество и администрација, кои ја согледаа потребата од постоење на овој прирачник и дадоа огромна поддршка во реализација на проектот.

Од авторите



ШТО Е КОРУПЦИЈА?

Во најширока смисла на зборот, корупција е искористување на службената положба за приватни цели. Ова значи дека кога постои корупција вршењето на јавни овластувања и работи од јавен интерес добива карактер на вршење определени услуги само за оние граѓани што можат да ги платат.

Поединецот кој коруптивно се однесува, преку злоупотреба на својата положба се здобива со материјална или нематеријална корист (одредени поволности, на пример), која може да биде наменета за него или за друг. На овој начин, одредени лица недозволено стекнуваат корист, додека на други им е отежнато остварувањето на некое право кое инаку им следува. Од корупцијата корист можат да имаат две страни во еден однос, а штетата да биде последица по поширокata општествена заедница.

ПРАВНИ ПРОПИСИ ОД ОБЛАСТА НА КОРУПЦИЈАТА

Постојат повеќе закони кои се однесуваат на корупцијата. Меѓу позначајните се: Законот за спречување на корупцијата, Законот за спречување на судир на интереси, Кривичниот законик, Законот за заштита на укажувачи и Законот за лобирање.

Во заложбите на меѓународната заедница во борбата против корупцијата се донесени Конвенцијата на Обединетите нации против корупција и Цивилната конвенција за спречување корупција. Република Македонија ги има ратификувано овие меѓународни документи и истите претставуваат дел од домашното законодавство.

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

(според Законот за спречување на корупцијата)

Државната комисија е самостојна и независна во вршењето на работите определени со закон и има својство на правно лице.

Државната комисија е составена од седум члена кои ги именува Собранието на Република Македонија и од редот на именуваните членови се избира претседател. За член на Државната комисија може да биде именувано лице кое е државјанин и има постојано живеалиште во РМ, како и високо образование од областа на правните, финансиските работи и антикорупцијата, како и кое ужива углед во вршењето на функцијата. Членовите на Државната комисија имаат својство на именувано лице и се должни функцијата да ја вршат професионално, а за својата работа одговараат пред Собранието на Република Македонија.

Државната комисија има бројни надлежности предвидени со закон. Таа ја известува јавноста за преземените мерки и активности и за нивните

резултати. Доколку се води постапка пред Државната комисија заради разјаснување на определени прашања, важни за донесување одлука, Комисијата може да го повика и лицето за кое се води постапка, како и други лица кои можат да придонесат кон разјаснување на фактите за определен случај.

Државната комисија може од кое било службено лице да побара податоци и известувања за неговата имотна состојба или имотната состојба на членовите на неговото семејство, за промените во имотната состојба, за дејноста што ја врши тоа лице или член на неговото семејство, приходите што ги остварува или други податоци кои се од значење, со цел спречување на корупцијата.

Државната комисија може да ги побара податоците и известувањата и од надлежен орган или правно лице кое е должно без одлагање да постапи и во рок од 15 дена да ги достави бараните податоци. Кога се работи за класифицирани информации, се постапува во согласност со закон. Доколку одговорното лице во надлежниот орган или одговорното лице во правното лице не постапи по барањето, Државната комисија може да покрене иницијатива за поведување постапка пред надлежен орган за утврдување на негова одговорност.

ОСНОВНИ НАЧЕЛА НА ПОСТАПУВАЊЕ НА СЛУЖБЕНИТЕ ЛИЦА

(според Законот за спречување на корупцијата)

Секое службено лице при вршењето на својата работа (функцијата, јавното овластување, службената положба) има обврска да постапува во согласност со Уставот, законите и другите важечки прописи, да ја врши својата работа одговорно, стручно и непристрасно. При извршувањето на дејствијата, службеното лице не смее да се раководи од својот личен интерес или интерес на некое друго лице заради остварување на лични цели.

Работите кои службеното лице ги врши претставуваат јавен интерес, јавни се и подложни на јавна контрола. Тоа значи дека службеното лице има должност да обезбеди еднаков пристап за јавноста до работите што ги врши.

Доколку претпоставеното именувано или избрано лице бара од друго службено лице да постапи спротивно на важечките прописи, службеното лице е должно усмено да му укаже дека наредбата е во

спротивност со прописите и истата претставува незаконито барање. Доколку претпоставеното лице не постапи по ова укажување и ја повтори наредбата, службеното лице треба веднаш писмено да го извести непосредно повисокиот претпоставен на тој што ја издал наредбата и Државната комисија за спречување на корупцијата. За писменото укажување службеното лице не може да биде повикано на одговорност.

Службеното лице е должно да го пријави секое дело на корупција за кое дознало во вршењето на својата должност. Законот обезбедува заштита за лицето ако дало изјава или сведочело во постапка за дело на корупција, а има и право на надомест на штета која тоа или неговото семејство ја претрпело како резултат на дадената изјава или сведочење.

КОРУПЦИЈА ВО ПОЛИТИКАТА

(според Законот за спречување на корупцијата)

Корупцијата во политиката може да биде присутна за време на избори и по избори, но и во отсуство на избори, во текот на дејствувањето на политичките партии. Релевантна во оваа смисла е забраната активностите на политичките партии, синдикатите или здруженијата на граѓани да се финансираат преку средства од буџетите на единиците на локалната самоуправа.

За време на претседателски, парламентарни или локални избори не е дозволено да се користат буџетски средства на општините и Градот Скопје, сѐ до нивното завршување. Ова истовремено значи и дека е забрането да се започне со изградба на објекти во инфраструктурата од буџетски средства на општините, како што се патишта, водоводи, далноводи, канализација и слично, како и на објекти за општествени дејности, како градинки и училишта. Забраната не важи само во случај кога претходно се обезбедиле средства од буџетот, од-

носно кога градењето е дел од програма која е донесена врз основа на закон во тековната година. Буџетски средства не смеат да се користат за вонредна исплата на плати, пензии, социјална помош и други исплати, а забрането е и отуѓување на државен капитал и потпишување колективни договори за време на избори.

Државната комисија за спречување на корупцијата води сметка за почитувањето на овие забрани. Во рок од три месеци од денот на завршувањето на изборите, Комисијата му доставува на Собранието посебен извештај за можните злоупотреби на буџетските средства. Извештајот се објавува во средствата за јавно информирање.

Службените лица кои постапиле спротивно на овие забрани одговараат за прекршок, што значи дека ќе бидат казнети со глоба во износ од 1000 до 2000 евра во денарска противвредност. Ако се утврди дека постои поголем степен на одговорност или дека е предизвикана поголема материјална штета, казната може да биде изречена и во двоен износ.

По завршувањето на изборите, забрането е склучување на договори, јавни набавки и други зделки поврзани со остварување на профит меѓу органите на локалната самоуправа и домашни или странски правни лица, со кое се врши привилегирање или дискриминација. Исто така, не смее со дозволи, кон-

цесии и други одлуки на одредени правни лица да им се признаваат или да им се одземаат права или поволности предвидени со закон. Во двата случаја Државната комисија ќе преземе соодветни мерки.

КОРУПЦИЈА ВО ВРШЕЊЕТО НА ЈАВНИ ОВЛАСТУВАЊА

(според Законот за спречување на судир на интереси и Законот за спречување на корупцијата)

Кога јавните овластувања и должности на службеното лице се спротивни на неговиот приватен интерес и тоа влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности, постои судир на интереси. Приватниот интерес е материјален или нематеријален интерес на службеното лице што може да има ефект врз неговото одлучување при вршењето на јавните овластувања и должности, заради стекнување на лична корист, односно имот и имотни или други права што на лицето не треба да му припаѓаат.

Во оваа насока, носителите на јавни функции не смеат да вршат други функции, должности или дејности кои се неспоиви со нивната функција. Слична забрана постои и за службените лица, односно тие не смеат да вршат никаква друга дејност поврзана со остварување профит, што е неспоива со нивната службена должност.

Службеното лице, исто така, не смее истовремено да врши функција на одговорно лице или член на орган на управување во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал. Доколку го изберат или го именуваат за одговорно лице или член на орган на управување, му престанува поранешната функција. Обратно, во случај на избор или именување, односно стекнување својство на службено лице, му престанува функцијата во органот на управување.

Службеното лице или функционерот не смее да воспоставува деловни односи со правно лице што тој го основал или член на неговото семејство, или, пак, во кое одговорното лице е член на неговото семејство. Во случаите кога деловните односи се воспоставени претходно, службеното лице или функционерот не смее да биде вклучен во какво било одлучување и има обврска за тоа да ја информира Државната комисија за спречување на корупцијата.

Што се однесува до располагањето со државните средства, службеното лице или функционерот е должен истите да ги користи економично и да располага со нив како што е однапред предвидено. Со закон е забрането да се користат државните средства за приватни цели или да се даваат на користење на друг.

Во случај кога службеното лице или член на неговото семејство е корисник на државен заем, кредит за кој гаранции дава државата, кредит од примарната емисија или од други државни депозити и средства, должно е веднаш или во рок од десет дена по добивањето на заемот/кредитот тоа да го пријави на Државната комисија. Обврска за пријавување постои и при промет со државен имот со кој се стапува во правен однос со правно лице основано од него или член на неговото семејство или во кое одговорно лице е член на неговото семејство. Рокот за пријавување е петнаесет дена.

Во оваа насока, избрано или именувано лице не смее да врши влијание за вработување или унапредување на член на неговото семејство 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.

Службеното лице има обврска да ја извести Државната комисија за секој избор, именување, вработување или унапредување на член на неговото семејство во државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал во рок од десет дена од изборот, именувањето, вработувањето или унапредувањето.

КОРУПЦИЈА ВО ВРШЕЊЕТО НА РАБОТИ ОД ЈАВЕН ИНТЕРЕС И ДРУГИ ДЕЈНОСТИ НА ПРАВНИ ЛИЦА

(според Законот за спречување на корупцијата и Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности)

Јавен интерес е поддржување или промовирање на дејности во областа на заштитата на човековите права, на промоција на културата, етиката, образованието, науката, развој на информатичкото општество и преносот на електронските податоци, спортот, заштитата на животната средина, социохуманитарните дејности, развојот на граѓанското општество, промовирање на крводарителството, промоција на меѓународната соработка и други дејности утврдени со закон. Јавниот интерес претставува поширок општествен интерес за општото добро и напредок на сите граѓани подеднакво. Присуството на корупција значи и загрозување на јавниот интерес.

Лицата што вршат дејности од јавен интерес не смеат да ја злоупотребуваат својата положба за да остварат лична корист. Државната комисија води

сметка за почитувањето на оваа забрана и поведува постапка за испитување на имотната состојба доколку постои сомнение дека во текот на вршењето работи од јавен интерес, имотот на лицето несразмерно се зголемил во однос на неговите редовни примања или примањата на членовите на неговото семејство.

КРИВИЧНИ ДЕЛА ОД ОБЛАСТА НА КОРУПЦИЈАТА

(според Кривичниот законик на РМ)

Со Кривичниот законик се предвидени повеќе кривични дела против службената должност, од кои во овој прирачник се издвоени следните: Злоупотреба на службената положба и овластување (член 353); Несовесно работење во службата (член 353-в); Проневера во службата (член 354); Измама во службата (член 355); Послужување во службата (член 356); Примање поткуп (член 357); Давање награда за противзаконито влијание (член 358-а); Примање награда за противзаконито влијание (член 359); Противправно стекнување и прикривање имот (член 359-а); Одавање службена тајна (член 360) и Противзаконита наплата и исплата (член 362).

Злоупотреба на службената положба и овластување

Злоупотреба на службената положба и овластување постои во три случаи:

- кога службено лице ќе ја искористи својата службена положба или овластување за да преземе одредено дејствие;
- ќе ги пречекори границите на своето службено овластување (преземањето на дејствието задолжително треба да има службен карактер за кое лицето нема овластување. Не претставува пречекорување ако дејствието не е во врска со преземањето службено дејствие, на пример, ако службеното лице изврши кражба или дело на телесна повреда) или
- нема да ја изврши својата службена должност.

Во сите случаи, службеното лице прибавува за себе или за друг некаква корист или на друг му нанесува штета. Користа, односно штетата, може да биде од имотна и од друга материјална природа, но може и да се изразува и како нематеријална корист или штета (корист: користење службени автомобили, доаѓање „преку ред" до локација за градба или стан и слично; штета: повреда на честа и угледот на друг и слично). Под остварување корист за друг се подразбира и користа што се остварува за органот во кој сторителот работи. Казната за ова дело е затвор од шест месеци до три години. Потешките облици на ова дело, како прибавување на поголема или значителна корист, се казнуваат построго: со казна затвор од шест месеци до три, односно пет години.

Доколку се злоупотреби службената должност во вршењето на јавни набавки или на штета на средствата од буџетот на Република Македонија, од јавните фондови и другите средства на државата, тогаш следува казна затвор од најмалку пет години.

Злоупотреба на службената положба и овластување - Службено лице користејќи ја својата положба влијае на изборот на определено раководно лице (директор) кое е помалку квалификувано од другите кандидати единствено поради корист за себе или со цел да се наштети на некој од останатите кандидати.

Несовесно работење во службата

Несовесното постапување може да се состои во дејствија со кои се повредува некој формален пропис, се злоупотребуваат дискреционите овластувања или се пропушта должен надзор. Под друг начин на очигледно несовесно постапување се подразбираат различни дејствија на неправилно и неетичко вршење на должноста (спротивно на нормите на професионалната етика на службените лица за постапување во случај на можна корупција, конфликт на интереси). Последица на ова дело е прибавувањето на некаква корист за себе или за друг. Кривичниот законик предвидува казна затвор од три месеци до три години за несовесно постапување на службените лица.

Проневера во службата

Проневера во службата подразбира прибавување за себе или за друг противправна имотна корист, на начин што службеното лице ќе присвои пари, хартии од вредност или други подвижни предмети доверени во службата. За ова дело е предвидена казна затвор од шест месеци до три години. Доколку со извршување на делото се прибави поголема имотна корист или се предизвика поголема имотна штета или потешко бидат повредени правата на друг, казната е затвор од шест месеци до пет години. Во случај кога прибавената имотна корист е значителна, казната е најмалку четири години затвор, додека за мала имотна корист е предвидена парична казна или затвор до една година.

Измама во службата

Службено лице кое при вршење на службата со намера за себе или за друг да прибави противправна имотна корист ќе поднесе лажни сметки или на друг начин ќе доведе во заблуда овластено лице да изврши незаконита исплата, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години.

Послужување во службата

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, ќе се казни со затвор од три месеци до пет години.

Примање поткуп

За поткуп станува збор кога службеното лице не постапува во согласност со закон, во рамките на своите надлежности и обврски со цел да прибави за себе или за друг некаква корист. Ова значи дека поткупување има кога за таа цел службеното лице профитира од вршењето на своите должности, односно наплаќа за вршењето на својата службена должност. Поинаку кажано, службеното лице не смее да побара или да добие подарок или ветување за подарок или друга корист, за да постапува на начин кој инаку значи редовно вршење на неговата работа, која може да се состои и во непреземање на некое дејствие кое инаку треба да го преземе. Поткупот од овој тип се казнува со казна затвор од една до пет години. Поткупување постои и кога службеното лице ќе постапи спротивно на закон со тоа што ќе изврши определено дејствие што не би смеело да го изврши или кога нема да изврши дејствие што би морало да го изврши. За ова дело е предвидена казна затвор од четири до десет години.

Ако службеното лице побара, прими или се согласи да прими подарок или друга корист по постапувањето на еден од начините објаснети погоре,

ќе се соочи со казна затвор од три месеци до три години и со забрана да ја врши својата должност во траење од една до десет години. Давањето поткуп, исто така, претставува кривично дело кое е во непосредна корелација со примањето поткуп.

Поткуп — службено лице во постапка за издавање на одобрение за градење или спроведување на урбанистички план, ќе постапи спротивно на правилата на постапката и ќе придонесе за издавање на одобрение за кое има пречки да се издаде поради тоа што заинтересирано лице му понудило дека ќе му направи услуга и ќе вработи нему блиско лице.

Давање награда за противзаконито влијание

Кога службеното лице ќе ја злоупотреби службената положба и ќе го искористи своето влијание за да изврши или да не изврши одредено службено дејствие во рамки на службените овластувања со цел да влијае врз јавната администрација, вработување, склучување договори или донесување (поволни) одлуки, прави кривично дело за кое е предвидена казна затвор од една до три години.

Примање награда за противзаконито влијание

Службеното лице не смее да прими награда, подарок или друга корист или ветување и понуда за таква корист за себе или друг, за да го искористи своето реално или претпоставено влијание,

службена положба, со цел да интервенира или да поттикне да се изврши службено дејствие што морало да се изврши или да не се изврши дејствие што не смеело да се изврши. Казната за ваквото постапување е затвор од една до три години. Доколку постапувањето е во врска со покренување или водење кривична постапка против определено лице, казната е затвор од една до пет години и забрана за службеното лице да ја врши својата должност во траење од една до десет години.

Противправно стекнување и прикривање имот

Службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал има законска должност да ја пријави имотната состојба или нејзината промена, како и да даде целосни и точни податоци за својот или имотот на членовите на неговото семејство. Доколку постапи спротивно, предвидена е казна затвор од шест месеци до пет години и парична казна. Казната се изрекува кога ќе се утврди дека за време на вршењето на функцијата и должноста лицето или член на неговото семејство стекнало имот што во значителна вредност ги надминува неговите законски приходи, дало лажни податоци или ги прикрило вистинските извори на приходи. Освен казната, предвидена е и конфискација на имотот.

Оддавање службена тајна

Службеното лице не смее на јавноста или на неповикано лице да соопшти, предаде или на друг начин да ги стори достапни податоците што претставуваат службена тајна или да прибави такви податоци со намера да ги соопшти или да ги предаде на јавноста или на неповикано лице. Доколку постапи спротивно на оваа забрана, ќе се казни со затвор од три месеци до пет години.

Како службена тајна се сметаат податоците или документите што со закон, со друг пропис или со одлука на надлежниот орган донесени врз основа на закон се прогласени како службена тајна и чие откривање има или може да има штетни последици за службата. Ако едно лице ја оддаде службената тајна од користољубие или заради користење на податоците во странство, предвидена е затворска казна од најмалку една година.

Оддавање службена тајна од користољубие - Службено лице кое неовластено ќе направи достапен некој документ кој претставува службена тајна до заинтересирано лице, бидејќи за возврат добило определен износ на средства.

Противзаконита наплата и исплата

Противзаконита наплата има кога службеното лице од некого ќе наплати износ што тој не е должен

да го плати или ќе му наплати повеќе отколку што лицето е должно да плати. За противзаконита исплата, пак, станува збор кога при исплатата или предавањето на предметите службеното лице ќе исплати или ќе предаде помалку отколку што било должно. Предвидена е парична казна или затвор до три години.

КОРИСТЕНИ ИЗВОРИ:

Закон за спечување на корупција

Закон за спречување судир на интереси

Кривичен законик на РМ

Конвенција на Обединетите нации против корупцијата

Цивилна конвенција за спречување корупција

Тупанчески (2015), „Економско казнено право“, Скопје

http://www.dksk.org.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=43

https://www.akademika.com.mk/

http://www.dksk.org.mk/

Konrad Adenauer Stiftung

Фондација Конрад Аденауер
Претставништво во Република Македонија

Ристо Равановски 8
1000 Скопје

Тел: +389 2 3217 075
Факс: +389 2 3217 076
е-пошта: Skopje@kas.de
www.kas.de/mazedonien

Македонско здружение на млади правници

Македонско здружение на млади правници

Донбас 14/1-6
1000 Скопје

Тел: +389 2 3220 870
е-пошта: contact@myla.org.mk
www.myla.org.mk

Република Македонија
Министерство за Информатичко Општество и Администрација

Министерство за информатичко општество и администрација

Св.Кирил и Методиј 54
1000 Скопје

е-пошта: contact@mioa.gov.mk
www.mio.gov.mk

Konrad
Adenauer
Stiftung

Република Македонија
Министерство за Информатичко
Општество и Администрација

Македонско здружение на млади правници