

Јетон Шасивари,
Асистент на Правниот факултет
на Универзитетот на Југоисточна Европа- Тетово
и Координатор за вонредни студии

КОРУПЦИЈАТА НА ОФИЦИЈАЛНИТЕ ЛИЦА КАКО СЕРИОЗНА ЗАКАНА ЗА ПРАВНАТА ДРЖАВА НА МАКЕДОНИЈА

Уште од древните времиња, корупцијата не престанала да постои како еден од најраспространетите облици кои ги поткопуваат темелите на државната администрација и кои ја разнишуваат вербата на граѓаните во доброто управување на јавните вредности.

Лицата, без оглед на областа на општествена активност, пред се, тргнуваат од нивниот личен интерес и се стремат тоа да го реализираат во јавните работи, посебно во политичките односи и процеси.

Стандардната теорија за јавниот интерес, според која, луѓето на општествени и јавни функции се посветуваат на општото општествено добро, се повеќе се заменува со теоријата на јавен избор, според која, лицата најшироката област на јавни работи ја сметаат единствено како уште една дополнителна област каде што во голема мера се стремат да ги реализираат конкретните животни интереси.

Затоа, нема потреба од подлабоки анализи за да се констатира фактот дека делумните интереси секогаш доаѓаат до израз кога станува збор за политичката област и за другите области на активностите за владеење.

Во овој контекст, корупцијата треба да се гледа како една од најсериозните закани по правната држава и општествената благосостојба.

Политичкиот процес поставен во служба на делумни интереси претставува општа основа за појава на корупцијата како драстична злоупотреба на државните и политичките атрибути што резултира со тоа државата да не се смета како општествен, институционален и неутрален механизам, инспириран само од јавен изворен интерес, туку, напротив, да се смета како „мегдан,, (поле) на лични интереси, на разни завери, на големи злоупотреби, и како обид, под маска на широки и високи општествени стремежи, да се сокријат најниските лични страсти.

Затоа, не треба да не изненади сознанието дека делумните интереси претставуваат главна пречка за реформирање на секое општество.

Корупцијата претставува неминовен производ на проширување на административни и бирократски механизми кои својата сила ја црпат од државата како организација со задолжително членство и со легализиран монопол на физичко притегнување.

Во оваа насока, притегнувањето и задолженоста кои се институционализираат преку овластувања и забрани, претставуваат функционална основа на корупцијата.

Денес, не постои држава, односно јавна администрација, која целосно е заштитена од корупција или од разните облици на злоупотреба на службената должност и посебната позиција што ја имаат лицата, политичките партии, државните органи, јавните претпријатија и јавните институции, што, пак, јасно

покажува дека концептот за правна држава никаде не е реализиран според предвидената идеална форма, односно постои голема неусогласеност помеѓу тоа што треба и тоа што е во насока на остварување на принципот на владеење на правото.

Правејќи место во државната структура, коруптивните активности продираат во сите облици на општествениот живот, а посебно во: јавната администрација, во економијата, политиката, науката, културата, спортот, полицијата, образованието, итн.

Корупцијата како современа “инфективна болест” посебно ги загрозува “кревките организми” на државите во транзиција, како последица на повеќа фактори, како што се: економските промени, приватизацијата, слабеење на одговорноста, недостаток на демократска традиција и недостаток на ефикасен систем на реципрочна контрола по линијата: држава-политика-граѓанско општество.

Корупцијата како општествено зло претставува нехумана, нецивилизирачка и патолошка појава на јавната администрација што резултира од преувеличените функции на државата и од нејзината повеќе-димензионална моќ.

Најдлабокиот фактор за нејзино проширување се наоѓа во деформациите на политичкиот систем, во потребната не-демократизација како последица на нерамноправна општествена и економска позиција на политичките партии, односно на групите од интерес.

Во еден недемократски, партизиран и автократен политички систем, граѓанинот се отстранува од неговата позиција како основен субјект на системот околу кој се врти се и се става во позиција на обичен слуга без никаква моќ да се спротивстави на корупцијата.

Затоа, нема борба против корупцијата без демократизирање на општеството и подигнување на општото скалило на јавниот морал на оние кои владеат и на оние со кои владеат.

Корупцијата на владеачките слоеви, нивните привилегии зачувани со државната моќ на судовите и полициите, честопати влијаеле врз уништувањето на големи држави или империи, имајќи ги како последица и цивилните судири на разните општествени слоеви како составен дел на државната структура.

Дали постои лек против вирусот на корупција?

Да, доколку се искористат корисните средства за да се спречи, открие и да и се зададе удар во потребниот момент и доколку оваа борба се третира во поширок смисол, со постојана транспарентност во целата активност на јавната администрација, каде што посебна улога би имало вкоренувањето на една широка антикорупциска култура преку демократска едукација на целото граѓанство на една земја.

Во оваа насока, законодавството, културата, обичаите, средината, верата, јавното полагање сметка на официјалните лица, моралот, образованието и медиумите се некои од факторите врз кои треба да се потпре борбата против корупција, доколку се сака зачувување на позитивните вредности на граѓанската етика, задржувајќи го исправено едно општество врз основа на општа општествена согласност и солидарност.

Гледано од овој агол, ова се и причините за ваквото истражувачко-научно третирање, каде што посебно место ќе има критичкиот осврт врз корупцијата на официјалните лица на триаголникот: теорија-законодавство-пракса, како и честите споредувања на законските одредби на Република

Македонија во областа за која зборуваме со меѓународните акти и законите на останатите држави во регионот.

I. ДЕФИНИЦИЈА НА КОРУПЦИЈАТА

Корупцијата се вбројува во оние поими кои што тешко се дефинираат, бидејќи нејзината содржина се менува зависно од временскиот, општествениот и политичкиот контекст

Генерално, со поимот корупција подразбираме: злоупотреба на јавна служба заради лични цели.

Корупцијата (од латински: *corruptio*-расипување, мито, или коренот на зборот: “*гипреге*” што значи: кршење, газење што алудира на тоа дека нешто се крши, како: правна административна норма, општествени или морални норми¹) според правно сфаќање ги опфаќа забранетите однесувања во врска со подмитување во вршењето на јавните функции².

Но, овој поим содржи и еден поширок смисол, политиколошки смисол што подразбира искористување на политичка функција и позиција за неморални и незаконски цели за реализирање на некоја лична корист.

Корупцијата, исто така, може да се смета како посебна ситуација на размена каде што службеното лице ја смета својата позиција како извор на приходи посакувајќи да го зголеми неговиот личен профит.

Во минатото, купувањето на службени позиции, именување на службени лица според потеклото (непотизам), како и третирањето на граѓаните како цел на владеење, а не како носители на суверенитетот, се сметаше како оправдана и нормална вредност која што владееше во Викторијанска Британија, Царска Русија и во Прусија во XIX век.

Но, со појавата на демократска држава и општество, се повеќе е очигледен фактот дека корупцијата не е само една штетна и неморална активност, туку претставува и една од главните причини за парализирањето и нефункционирањето на државата и на нејзините активности.

Во оваа насока, корупцијата претставува девијантно реализирање на јавната служба за лични и семејни цели, за целите на приватниот клан или, пак, на некоја група на интереси и како таква е неспоива со системот на професионална администрација (ослободени од политички волонтаризам) во кој изборот и унапредувањето на кадрите на јавната администрација се прави врз основа на професионалните способности и без пристрасност на службените лица³.

Од друга страна, во рамките на политичката философија, од Платон и Аристотел па се до денес, во поширок смисол со политичка корупција се подразбира оставање и губење на морално-политичките цели и основи на еден политички систем, а што се појавува во неколку облици: подмитување на службените лица и на гласачите, фалсификување на документи и службени извештаи, фаворизирање на групи и лица, издавање на разни дозволи или склучување договори, каде што една страна е државата, депонирање на јавните

¹ Др. Славески Т., “Организиран криминал и корупција”; Македонска ревија за казнено право и криминологија, бр. 1-2, Скопје, 1996, стр. 306-317.

² Проф. Др. Камбовски В., Др. Наумоски П., Корупцијата - најголемо општествено зло и закана за правната држава, Скопје, 2002, стр. 23.

³ www.IJFHR/Pojmovnik/KORUPCIJA.HTM, Проф. Др. Крегар Ј., „Корупција,, Правен Факултет во Загреб. (Цитирано според: Heidenheimer, A., Johnston, M., Le Vine, V., Political Corruption, Transaction Publishers, London, 1997, стр. 3).

средства во одредени банки, непотизам, итн. За сите овие облици значаен е субјективниот момент на искористување на службената позиција што се карактеризира со: аморалност, неискреност и нечесност.

Затоа, од социо-етички аспект, постоењето на корупција е показател не само за нефункционирање на нормативната и институционалната рамка на општеството, туку и за тоа дека општеството се наоѓа во длабока морална криза што завршува со паѓање на сите општествени вредности.

Од друга страна, економистите корупцијата ја дефинираат како состојба во која јавните добра, јавните служби и службената должност “се продаваат” заради лично профитирање или како експлоатирање на економска кирија што произлегува од монополистичката позиција на счужбените лица, бидејќи корупцијата ја обезбедува цената и таму каде што не функционира пазарот со сите свои законитости⁴.

Прашањето на корупција честопати се поставува како прашање што се однесува до улогата на владата како еден од главните протагонисти во севкупната економија на една земја. Во текот на ова не треба да се мисли дека корупцијата е еден феномен кој што ексклузивно се поврзува со владата, но, тука се мисли на фактот дека токму во економската улога на владата се наоѓа главниот извор што ја детерминира корупцијата во секое општество.

Владата во современите економии во сите земји во светот има четири основни економски улоги, и тоа: прво, владата е регулатор на економијата на една земја, односно активен креатор на економскиот систем; второ, владата е главниот поттикнувач на економијата (креатор на економската политика што создава простор за деловност); трето, владата е главен разнесувач на економското богатство, и - четврто, владата е најголемиот потрошувач на економијата во една земја.

Гледано на прагматичен начин, корупцијата се реализира под точките три и четири, затоа, доколку е можно на владата да и се одземат целосно улогите како распределувач на богатството и како најголем потрошувач во економијата, тогаш ефектот на сето ова ќе биде целосно уништување на корупцијата.

Но, бидејќи таквото нешто е невозможно, тогаш решението е покомпликувано: овие две улоги на владата да се намалат, бидејќи антикорупциската стратегија предпоставува намалување, а не зголемување на економската улога на владата во општеството⁵.

Во рамките на меѓународното законодавство во врска со законското ограничување на поимот на корупцијата, треба да се спомне: Европската Граѓанска Конвенција за корупција на Советот на Европа, што корупцијата ја ограничува на ваков начин: “...со “корупција” се подразбира: барање или понуда, давање или примање, индиректно или директно, на една недозволена активност или на некоја друга недозволена корист или ветување за ваква недозволена корист што го попречува нормалното извршување на некоја одредена функција или однесување на корисникот на недозволената активност или на ваквата ветена корист”⁶ како и Резолуцијата на Организацијата на Обединетите Нации против корупција и мито во меѓународните трансакции што

⁴ Проф. Др. Камбовски В., Др. Наумоски П., цитирано дело, стр. 24.

⁵ Др. Узунов В., “Антикоруптивна стратегија”, “Utrinski vesnik”, 23.04.2002.

⁶ Европска Граѓанска Конвенција за Корупција на Советот на Европа, член 2 (изготвена во Стразбур на 04.11.1999 година, на англиски и француски јазик со тоа што Генералниот Секретар на Советот на Европа ќе испрати по еден потврден примерок до секоја членка на Советот на Европа и на секоја држава што ќе биде поканета за приклучување на оваа Конвенција).

корупцијата ја дефинира, набројувајќи ги нејзините елементи, и тоа: “Митото може да ги опфати следниве елементи: а) Понудување, ветување или давање на каква било плаќање, подароци или друга корист, директно или индиректно, од страна на било која приватна или јавна корпорација, вклучувајќи ги и транснационалните корпорации или лице на една Држава, на било кое јавно официјално лице или избран претставник на друга земја, со цел истиот да изврши или да се воздржи од извршување на службени или претставителни должности во врска со одредена меѓународна трансакција, и б) Давање, барање, присуство, директно или индиректно, од страна на некое официјално лице или избран претставник на една Држава од која било приватна или јавна корпорација, вклучително и транснационалните корпорации, лице од друга земја, било на некое плаќање, подарок или друга корист, заради извршување на должностите на таквото службено лице или на претставник што се поврзани со некоја одредена деловна меѓународна трансакција”⁷.

Во оваа насока, треба да се спомене и законската дефиниција на корупцијата од страна на албанскиот законодавец, односно Кривичниот Законик на Албанија, каде што се вели: “...земањето на награди, подароци или други добивки за други вработени кои имаат државна функција или во јавни служби и во нивно извршување, за извршување или неизвршување на служба што се поврзува со функционирањето на службата или заради употребување на влијание при разните власти заради обезбедување некаква корист на секое лице, работни места и друга корист”⁸.

Честопати се мисли дека правниот поим на корупцијата треба да го опфати во себе само правно-кривичниот поим, инкриминирајќи ги активното и пасивното подмитување и злоупотребата на службената должност од официјалните лица заради реализирање на некоја лична корист за себе или за некој друг. Но, ваквиот тесен приод не се совпаѓа со ефикасната борба за спречување на корупцијата, бидејќи таа претставува не само газење на правните кривични норми, туку, и на административните норми, на општествените норми, на моралните норми и на економските норми на едно одредено општество.

Затоа, потребно е да се прошири поимот за корупција заснован само на правно кривичните забрани заради реализирање на спречувачката компонента против неа, затоа што корупцијата треба да се дефинира од поширок аспект, односно од политичко-социолошки аспект како социјално зло што ги предизвикува целото општество, економијата и правната држава на една земја.

Од сите овие воведни објаснувања и законски дефинирања за поимот на корупција, произлегува фактот дека корупцијата претставува многу сериозна закана за правната држава, бидејќи наместо да владее правото со своите норми, владеат официјалните лица водени од профитни цели каде што вршењето на јавни должности добива особини на вршење на одредени услуги само за оние граѓани кои се во состојба да платат за нив.

А, пак, од друга страна, политичката корупција ги крши другите основи на правна држава, како што се: принципот на законитост, недискриминација и рамноправност на граѓаните, слободни избори, извршување на јавните функции од општ државен интерес, независно судство и самиот легитимитет и легалитет на државната власт.

⁷ UN General Assembly, Resolution A/C. 3/51/L.3, 26 September 1996: Action against corruption, точка 3: а) и б).

⁸ Ракипи А., Корупција и фискална евазија, Тирана, 2003, стр. 38.

II. СИЛНИ СОМНИТЕЛНИ ЗНАЦИ ВРЗ ОСНОВА НА КОИ МОЖЕ ДА СЕ НАСЕТИ КОРУПЦИЈАТА НА СЛУЖБЕНИТЕ ЛИЦА

Во соодветното законодавство што го регулира начинот на вработување на службени лица, се предвидуваат позитивни критериуми за можните кандидати, со чие исполнување произлегува правото за конкурирање на објавен конкурс.

Исто така, соодветните закони предвидуваат и забранувачки критериуми кои го исклучуваат кандидатот од натпреварот, како лице што не одговара за професионално извршување на административните работи.

Но, треба да се каже дека таквите структури и механизми имаат и недостатоци кои оневозможуваат точен избор на кандидатите, дозволувајќи навлегување на елементите кои во случај на сериозно селектирање треба да се дисквалификуваат.

Овие недостатоци се однесуваат на: верифицирачките услови на основниот документ (што ги бараат соодветните закони, а кои кандидатот треба да ги исполни за да конкурира на еден натпревар) како и во мал број случаи се вршат испитувања во врска со: минатото на кандидатот, претходните вработувања, неговиот приватен живот, финансиските проблеми (долгови, земени и невратени кредити), социјални проблеми (коцкање, употреба на наркотични и алкохолни средства), претходни казнувања, дури и оние административни, тесни и постојани дружења со криминални елементи, што треба да го сочинат елиминирачкиот елемент за еден кандидат за да се здобие со место во јавната администрација.

Од овие причини, повеќе од неопходно е да се прекине патот на масовизирање на злото уште на самиот почеток, значи, токму тогаш кога тоа бара да се натпреварува во еден законски натпревар со останатите.

Мислам дека поради малото население и површина на Република Македонија (но, и на Косово и Албанија), апсолутно е можно ваквите информации да се обезбедат за секој кандидат.

Сепак, ова не претставува крај на овој процес, туку треба сите овие информации да се проследат со голема самодоверба и целосно внимание и за време на самата секојдневна работа на службеното лице, и тоа според шемата: сомнителните сигнали-показателните сигнали и сигналите за алармирање кои ќе потврдат дека некое службено лице е вклучено во корупција, бидејќи една работа е јасна: корупцијата не почнува веднаш, таа минува секој ден од еден степен на друг повисок степен.

Во оваа насока, може да се постави следново прашање: кои би биле силни сомнителни знаци врз основа на кои може да се забележи корупцијата на службените лица?

Врз основа на истражувањето околу силните сомнителни знаци на корупција кај службените лица, може да се дојде до следниве резултати:

1. Целосен недостаток на транспарентност во текот на извршувањето на службената должност во група;

Во овој случај таквите субјекти им го забрануваат пристапот на колегите во однос на целиот материјал на прашањето и на неговите податоци, затворајќи ги каналите за добивање информации од трети лица и создавајќи недоверба во целата група.

2. Откажувањето од значајна работа во текот на процесуирање и за што има доволно податоци во согласност со законот, исто така претставува тајна или силен показателен знак за евентуална корупција;

Секое службено лице има обврска да ја изведе работата до крај и во случај на повлекување треба да ги почитува формата и условите предвидени со закон.

3. Репродукцијата или умножувањето на секој службен материјал преку ЦД, дискови, фотокопирање на други можности и нивно приватно чување отколку што тоа го дозволуваат административните правила;

Ва такво нешто нема никакво законско оправдување, бидејќи службените материјали се на канцеларијата и таму треба да останат. Исто така, и спротивната активност, односно исчезнување, уништување или публикување на службените материјали во непотребен момент и без никакви критериуми, го сочинува силниот показателен знак за евентуална корупција на службените лица.

4. Спротивставувањата и необјаснетите отпори околу предлозите за позитивно подобрување на самата структура на безправната административна активност тогаш кога тие се спротивставуваат, а особено тогаш кога таквите спротивставувања доаѓаат од оние елементи кои ќе обезбедат зголемување на плати или повисоко унапредување во административната хиерархија;

5. Зголемување на примање лична пошта во рамките на институцијата од страна на едно службено лице, би бил уште еден сомнителен знак, бидејќи пристигнувањето и распоредувањето на пошта во институциите на јавната администрација треба да ги следи општите правила, значи, преку секретаријатот на институцијата, а потоа од него до службеното лице;

6. Спонзорирање или обезбедени привилегии од разни компании;

Во ниту еден случај не може да се оправда едно службено лице поради неговата службена работа да прифати спонзорирања за патувања или разни привилегии што може да му бидат понудени, бидејќи еден ден треба да се вратат и најголема веројатност е барањето на компанијата спонзор да биде поврзано со некое прашање чие решавање зависи од надлежностите што законот му ги дава на службеното лице кое е спонзорирано.

Доколку се случи нешто такво, тогаш има мали шанси тоа прашање да се реши во согласност со законот.

7. Преголемото зголемување на животниот стандард и употреба на лични предмети со голема вредност, над оние што службеното лице може да ги оправда со неговата редовна месечна плата;

Не е невозможно да се утврди потеклото на апартамани и автомобили, на луксузни рачни часовници, преголемите сметки на мобилните телефони, скапата гардероба, постојаните приватни патувања надвор од земјата, итн.

8. Злоупотребите со дискреционото право на службеното лице, давањето разни одлуки за истото прашање, создавање на посебни олеснувања, брзото издавање на одлуки за посебни прашања, кршејќи ги вообичаените законски процедури и административната пракса, бидејќи нема никаква причина за законско

оправдување за менување на административната пракса во текот на извршување на службената должност во зависност од лицата што се појавуваат пред службеното лице во барањето на јавна услуга или некое право.

9. Конфликт на интереси кое може да биде од аспект на богатство или што може да консистира во длабокото познавање на страните во еден процес што службеното лице треба да го разгледува, каде што секако истиот треба да се из земе од овој предмет каде што се појавува таквиот конфликт, бидејќи со право може да се посомнева во неговата службена објективност и непристрасност, затоа што авторитетот на јавната администрација зависи личниот интегритет, морал и професионалност на службемите лица⁹.

Кога станува збор за конфликт на интереси треба да се каже дека постојат и многу посуптилни облици на еден таков конфликт.

Посебно е проблематичен конфликтот на интереси во кој и службеното лице и клиентот имаат иста партиска или етничка припадност, како и конфликтот на интереси што се појавува во случајот кога службеното лице или некој негов роднина имаат и приватни фирми со иста дејност, на пример: издавачка куќа (за добивање на тендерот за издавање на документи или службени акти), биро за градежни проекти (за монополизација на давањето дозволи за градба), транспортни компании, осигурителни компании, биро за правно-финансиски услуги, приватни штедилници, приватни агенции за обезбедување на лица и имоти (сите тие за монополизација на дејностите во транспортот, осигурувањата, во правно-финансиските услуги, безбедноста) итн.

Припадноста кон политичка партија честопати го прави службеното лице да биде необјективен во однос на службената должност (затоа, од ден на ден се натрупуваат инсистирањата за вработувања според партиски критериуми) што, пак, се претвора во отворен напад во однос на принципот на законитост, бидејќи во таквите случаи законот се применува на селективен начин. Во случај на фактичко одобрување на партискиот интерес не станува збор за никакво јавен интерес, туку за вулгарен приватен или личен интерес на службеното лице.

Затоа, коруптивните елементи во случај на конфликт на интереси се согледуваат во изнесувањето на некој интерес не само за службеното лице, но и за припадникот на политичката партија и етникумот на кој припаѓа тој¹⁰.

10. Движењето на моќта сфатено како: “примената на влијанието кај разни власти за обезбедување на секое лице корист, разлики, работни места и друга корист...¹¹”;

Секојдневно се соочуваме со вакви случаи, кога разни луѓе се именуваат на значајни работни места само заради заслугата дека познаваат некој моќник во администрацијата, во некоја политичка партија на позиција или за други политички придонеси што не се поврзани со професијата и работното место каде што лицето барало да работи.

Вработувањето, унапредувањето на должноста и административната кариера за некоја професија, како што се: службеник, судија, обвинител, полициски офицер, потсекретар во министерство, се регулирани со соодветни закони, (на пример: закон за цивилни служби, закон за судови, закон

⁹ Rakipi A., цитирано дело. стр. 28-33.

¹⁰ Prof. Dr. Kambovski V., Dr. Naumoski P., цитирано дело. стр. 159-160.

¹¹ Rakipi A., цитирано дело. стр. 67.

за обвинителство, закон за органите на државната администрација, закон за службени лица, итн.).

Затоа, од интерес е за општеството државната администрација да ги почитува законските упатства за објективност, за заслуги, за професионалност, за коректност, чесност и корисност во вршењето на административните активности, бидејќи само на таков начин се одбегнува рушење на институционалниот систем и непотизмот.

Во оваа насока, зацврстувањето на администрацијата не е ништо друго освен финализирање на процесот на коректност во примената на законот кој се стреми кон тоа дека работните места треба да ги заслужат најдобрите, некорумпираните, тие кои се во состојба сами да донесуваат одлуки извршувајќи ги независно компетенциите што им ги дава законот, како и тие кои, пред се, на прво место ги ставиле интересите на законот и на институцијата во која работат.

III. НЕКОИ ПРАКТИЧНИ ФОРМИ НА КОРУПЦИЈА НА СЛУЖБЕНИТЕ ЛИЦА

Иако е многу тешко да се даде список на практични форми на корупција на службените лица, праксата во последно време издвоила некои посоефицирани форми за кршењето, односно избегнување на законот во текот на вршењето на службената должност.

Во оваа насока, врз основа на барањата околу практичните форми на корупција кај службените лица, може да се дојде до следниве резултати:

1. Разоткривање на тајните на службената работа или, пак, на податоците на една канцеларија и обезбедување на пари или друга корист;

Оваа практична форма на корупција се сретнува во најзначајните институции на јавната администрација, а посебно таму каде што видот на информациите е со многу поголемо значење. Често пати оваа форма се среќава како продажба на информации на заинтересираното лице за податоците и критериумите што се бараат за некој јавен тендер. Во тој случај не се исклучува ниту продажбата на податоци на разни медиуми, што поради конкуренцијата да ја објави прв веста, и плаќаат да се обезбеди истата.

2. Создавање олеснувања во полза на заинтересираните кои се здобиваат со правото, било и со закон, владина одлука, министерски наредби или, пак, на раководителите на значајни институции, дозволување на концесии или намерно утврдување на такви критериуми кои автоматски водат до утврдување на само еден конкретен победник, елиминирајќи ги останатите;

Ова претставува најсуптилна и најскриена форма на фаворизирање на корупцијата и на создавање привилегии за субјектите кои го гарантираат раководењето на јавните фондови, неизземајќи ги и случаите кога поради дискрецијата што го предвидува и самиот закон за одредена област, ка, на пример, царините, во случајот на одредувањето на тарифите за плаќање на царинските давачки, да се создадат раворизирање замо за еден субјект.

3. Недостатокот на верификација на разните понуди што се поднесуваат од страна на оние што конкурираат на отворен јавен тендер од административен орган;

Често пати понудите што се поднесуваат на еден тендер се дадени од ист конкурент и не се верифицира кој ги направил.

Во тесна врска со овој облик се и случаите кога конкурентните страни на еден тендер претходно веќе го дознале од службено лице лимитот и во меѓусебна соработка даваат повисока сума од лимитот со што резултира најниската цена дадена на ниво на фондот, каде што оваа победничка цена е многу повисока од пазарната цена.

Тука треба да се бара причината зошто овие цени се повисоки отколку вообичаените пазарни цени. Значи, на прв поглед оваа службена активност, од формално-правен аспект е во согласност со законот за јавни набавки, документацијата е целосна, но, во основа, во материјално-правен аспект претставува највисок степен на коруптирање на еден процес на јавен тендер.

4. Криење на другите понуди дадени од другите конкуренти, оставајќи на страна само една или две такви;

Кај оваа форма на корупција, службеното лице претходно знаејќи некоја е понудите овозможува сокривање на другите понуди пристигнати по пошта или во други форми оставајќи ги истите надвор од натпреварот и како последица на сето тоа победник е претходно познатиот понудувач за тоа.

5. Ставање на паричните средства што и се потребни на одредена институција на јавната администрација за разни активности, па дури и за платите на вработените, во валутни менувачници со цел да се постигне профит од движењето на валутите, и се разбира, доколку се добие нешто, тоа оди во џебовите на службените лица;

6. Давање на користење или дури и продажба на државна сопственост на одреден субјект под услов тој потоа еден дел од приходите да му даде на службеното лице како еден вид на провизија за извршената услуга¹²;

7. Честопати се случува службеното лице да влијае во именувањето на некое лице на значајно место, каде што на незаконски начин може да се направат пари, и од него подоцна да добива секој месец одредени приходи;

Ова е и една од причините што институциите, како што се: судовите, царината, полицијата, пограничните служби, даночните служби, итн., да бидат најбараните за да се работи во нив, но истовремено и најкорумпирани во една земја¹³.

8. Ставање на лажни имиња на списоци врз основа на кои се добиваат социјална помош или општествени гаранции;

¹² Во врска со оваа практична форма на корупција на службените лица, во Македонија во последно време е подигнато доста прашина во врска со аферата на Министерот за транспорт и врски за продажба очи во очи и на дискретен начин на градежно земјиште во центарот на Градот Скопје по цена од 25 евра за метар квадратен.

¹³ Според резултатите на Глобалниот Барометар (Брима Галуп) за Корупцијата во 2004 година, организиран од Transparent International од Берлин, во Македонија нивото на корупцијата е највисок на екстреман начин, додека највисока корупција е во: судовите, полицијата, зарините, политичките партии и во органите на правдата. („Македонија со екстреман степен на корупција,, Коха Диторе (издание за Македонија), од 11.12.2004).

Приходите добиени во овој случај се делат меѓу службеното лице и вработениот одговорен за изработка на овие списоци¹⁴.

IV. АНТИКОРУПЦИСКОТО ЗАКОНОДАВСТВО ВО РАЗВИЕНИТЕ ЗЕМЈИ И ВО ЗЕМЈИТЕ ВО ТРАНЗИЦИЈА (СПОРЕДБЕНИ ОБЈАСНУВАЊА)

Борбата против корупција насекаде во светот се развива во две димензии: на превентивен план и на репресивен план.

Превентивниот план во себе содржи два приода:

Прво, борбата против корупција треба да се развива и да се организира преку посебни владини програми и со формирање на национални агенции;

Второ, борбата против корупција бара воспоставување на еден координиран правен систем, преку координирани разрешувања во повеќе гранки на правото: во административното право, во работно право, во граѓанското право, во финансиското право и слично, што се заедно го сочинуваат антикорупцискиот законодавен систем.

Треба да се нагласи дека мнозинството земји се определиле за вториот пристап, кодифицирајќи ги правните механизми во борбата против корупција преку донесување на посебни закони во борбата против неа.

Доколку би ги погледнале законодавствата на разните земји во врска со оваа област, ќе видиме дека кај нив како заеднички стремеж претставува проширување на поимот на корупцијата со тоа што корупцијата не се подразбира само како подмитување на службените лица, туку, опфаќа и разни облици на злоупотреба на службената должност, трговија со влијание заради некоја одредена цел, како и корупција на национално и меѓународно ниво.

Владите и парламентите на европските развиени држави ги ограничуваат на јасен начин предностите на борбата против корупција на службените лица, што, пак, се гледа и од јасното и недвосмислено условување на процесот и динамиката на интегрирањето на поранешните социјалистички држави во европското семејство на држави, преку резултатите во борбата против корупција.

Во Соединетите Американски Држави, прашањето на корупција стана политика уште кон крајот на XIX век. Првите кои ја проблематизираа корупцијата беа еден новинар - Lincoln Steffens и еден универзитетски професор и политичар - Henry Ford, како реформисти со стремеж да ги зачуваат вредностите на американската револуција.

Во 1902 година Lincoln Steffens, новинар во: "McClure's Magazine" од Њујорк, го измислува изстражувачкото новинарство, реализирајќи една новинарска истрага околу ширењето на корупцијата во шест градови (Сент Луис, Минеаполис, Питсбург, Филадельфија, Чикаго и Њујорк) и во 1904 година го објавува делото: "The shame of the Cities" наидувајќи на национален одзив, така што ова дело се смета како почеток на едно големо движење на

¹⁴ Ракипи А, цитирано дело, стр.79-86

институционални и законодавни реформи, тргнувајќи од окружно ниво па се до федерално ниво, а кое се до ден-денес не завршило¹⁵.

Во Соединетите Американски Држави е донесен Закон за корупција со странски земји, според кој, на американските фирми им е забрането подмитување на службени лица на странските влади во рамките на меѓународните деловни трансакции.

Овој закон се потпира на Конвенцијата на ОЕЦД за борба против корупцијата на службени странски лица од 1997 година. Со оваа Конвенција се предвидуваат забрани за плаќање на вработените во јавните меѓународни агенции, фирми и организации, каде што се опфатени и државните авио-компани, јавните служби и државните компании за телекомуникации кои се многу значајни за јавните набавки.

Во оваа насока, се предвидуваат и соодветни санкции за оние што ги кршат овие забрани, како што се: конфискување на богатството и на профитот од незаконската трансакција¹⁶.

Во Соединетите Американски Држави се подготвува Програма за борба корупција, која што опфаќа:

1. Реформа на економската политика, отстранувајќи ги непотребните услови за добивање лиценци;
2. Реформа во транспарентност што вклучува мерки за упростување на административните процедури;
3. Реформа во јавниот сектор што вклучува намалување на бирократијата;
4. Реформа во јавните набавки;
5. Реформа заради зацврстување на граѓанското општество;
6. Полициски реформи заради искоренување на внатрешната корупција;
7. Етички реформи воспоставувајќи Закони за однесување¹⁷ на службените лица, итн¹⁸.

Во Белгија во 1999 година е донесен Закон за репресирање на корупција, што примената на превентивни и репресивни мерки ја проширува врз целата област на “јавната корупција” односно кон сите лице кои вршат јавни функции, вклучувајќи ги тука и странските службени лица, и она што е најзначајно, белгискиот законодавен концепт се откажува од концептот на “двострана корупција” и се определува за концептот на “еднострана-унилатерална корупција” односно како еднострана понуда на мито од страна на службено лице¹⁹.

¹⁵ Lascoumes P., Корупција, (преведено од француски: Фотаќ Андреа), Издадено во рамките на програмите на Советот на Европа за борба против корупција), Тирана, 2002, стр.97-98.

¹⁶ Проф.Др. Камбовски В., Др. Наумовски П., цитирано дело, стр.35-36.

¹⁷ Така, на пример, во американската сојузна држава Луизијана, со еден посебен владин законик се обработени нормите за: „Владина етика„. Во овој законик се предвидуваат принципите на етика на службените лица на сметка на независноста и непартизацијата во вршењето на јавните услуги, забрана за примање подароци, забрана за склучување договори од страна на службено лице, на припадник од неговото потесно семејство (овој поим на „потесно семејство„ се ограничува многу широко, така што ги вклучува сопругниците на нивните деца, нивните сестри и браќа, како и родителите на нивните сопругници), забрана за илегални плаќања со пари на рака, забрана на непотизам во однос на кое било лице од „потесното семејство„ како што е подвлечено погоре, кои може да бидат вработени во истата јавна служба со службеното лице, обврска на службеното лице за пополнување на одредени прашалници за неговата финансиска состојба, обврска да го пријави неговиот евентуален бизнис, итн. (Исто таму, стр. 40).

¹⁸ Др. Ејзенштајн С., „Промовирање на владеењето на правото и антикорупцијата во глобализираната економија”, (“Македонија денес”, 15, 16 и 17 Март 1999);

¹⁹ Проф.Др. Камбовски В., Др.Наумовски П., цитирано дело, стр.37

Од друга страна, голем број на држави во транзиција решавањето на борбата против корупција, исто така, го гледаат во донесувањето на посебни закони за неа.

Во оваа насока, во Естонија во 1992 година е донесен Закон против корупција со кој се дава еден список на нејзини потенцијални извршители (од Претседателот на државата па се до службените лица на јавните институции), предвидувајќи ја нивната должност за пријавување на богатството и приходите, како и предвидувајќи посебни мерки и активности за откривање на случаи на нивна корупција²⁰.

Во Полска се донесени повеќе посебни закони против корупција, и тоа: Законот од 1992 година со кој на службените лица им се забранува вршење на други работи и функции; со посебниот Закон од 1993 година се забранува и се санкционира создавање на нерамноправна позиција на претпријатијата за време на добивање разни лиценци; а со еден друг Закон од 1994 година се регулира процедура за конкурирање и учество во државните набавки.

Во Унгарија, преку Законот за добра и услуги што се вршат на товар на јавните фондови, се регулира прашањето на јавните набавки, елиминирајќи ја корупцијата на тоа ниво.

Во Чешка, корупцијата не се ограничува само како злоупотреба на службена должност, туку и како злоупотреба на должност во „јавна сфера“, додека, поимот службено лице ги вклучува и службените лица во културните, спортските, социјалните, образовните институции, итн.²¹

Комплексен законски модел претставува и Законот на Романија за превенција и репресија на корупцијата од 1997 година. Овој Закон се однесува на: лицата кои вршат јавни функции, раководни функции во политичките партии, како и на кој било начин да учествуваат во реализација, контрола или консултирање во текот на процесите на трансфер на капитал.

Овој Закон за службените лица предвидува обврска за пријавување на богатството, како и забраната за примање вредни подароци. Според овој Закон, договорите што ги склучуваат јавните служби треба да бидат јавни и да овозможат конкуренција и рамноправен пристап на сите заинтересирани понудувачи. За реализирање на активностите за спречување, во Романија е формирана и Антикорупциска Национална Комисија, на чие чело е Премиерот²².

Законските решенија против корупција не би биле целосни доколку не содржат и правила кои се поврзани со правните последици на корупцијата.

²⁰ Ибидем.

²¹ На 17 Март 1999 година, Меѓународниот Олимписки Комитет организираше една вонредна сесија во врска со коруптивните активности на неговите членови, ставајќи ги под прашање традиционалните спортски вредности и личниот успех што од ден на ден е на испит од страна на економските вредности, при што спортот е претворен во многу конкурентно професионално-трговско претпријатие, ставајќи ги под сомнеж организирањата на спортските манифестации. Информирањата на американскиот печат околу условите за повторен избор на Салт Леик Сити како олимписки град, предизвикаа анкета во САД и во противкандидатските градови (Сиднеј и Стокхолм). Политиката на „лобирање“, и на „мали подароци“, беше свртена во едноставно коруптивни односи преку продажба на гласови во размена со големи приходи во парични средства или други услуги. А сето тоа резултираше со исклучување на шест членови од Меѓународниот Олимписки Комитет од 91 член, коолку што го сочинуваат. (Lascoumes P., Корупција, (преведено од француски: Фотаќ Андреа), (Издадено во рамките на програмите на Советот на Европа за борба против корупција), Тирана, 2002, стр. 24-25).

²² Prof. Dr. Kambovski V., Dr. Naumoski P., цитирано дело, стр. 37-39.

Затоа, како пример, во Луксембург корупцијата на службеното лице во себе како правна последица повлекува одземање на лиценца за вршење на службена функција на одредено време.

Освен тоа, најголем дел на законодавствата предвидуваат и решенија за компензација на направената штета преку корупцијата на службеното лице. На пример, законодавствата на Малта и на Кипар предвидуваат компензација на штетата од нелојална конкуренција во случаи на корупција во текот на јавните тендери.

Во Словачка, со Закон е предвидено правото направената штета со корупција на службеното лице да се компензира од страна на самата држава.

Во законодавствата на некои држави, како на пример: Австрија, Финска, Шведска, Луксембург и Велика Британија, државата има право на компензација на штетата од страна на корумпирано службено лице, додека во Јапонија и Финска, право на компензација имаат и акционерите од директорот на нивната компанија која корумпирала некое службено лице²³.

Што се однесува до дисциплинската одговорност на службените лица, во некои законодавства се предвидува еден развиен систем на дисциплински мерки, вклучувајќи и отпуштање од работа (како на пример во Финска, Малта, Велика Британија).

Што се однесува до оценувањето на правните акти што се последица на коруптивни активности на службените лица, според законодавствата во повеќе држави, договорот за кој е примено мито апсолутно е ништовен (како на пример во Албанија, Австрија, Чешка), или, пак, може да се побара негово анулирање преку судови (како на пример во Бугарија, Естонија, Франција, Норвешка и Малта), или, пак, претставува договор чија содржина и цел се во спротивност со правото (како на пример во Јапонија и Велика Британија)²⁴.

ЗАВРШНИ ПРОУЧУВАЊА

Цивилизирано општество не може да опстане без држава и јавна администрација, но, секое општество треба систематски и на организиран начин да се заштитува од корупцијата како негативна појава, патолошка појава и нехумано и нецивилизациско однесување.

Во оваа насока, врз основа на овие истражувања може да ги издвоиме следниве резултати:

(1) Степенот на корупција на службените лица во Македонија е многу висок и неговите последици се многу опасни и за самиот опстанок на Македонската држава, со тенденција нејзините димензии да се прошируваат од ден на ден, и речиси да нема странски извештај во кој не е ставен нагласокот на прашањето на корупција;

За ваквата состојба, професорот на Правниот Факултет во Скопје, Проф. Др. Владо Камбовски вели: “Корупцијата претставува поголема опасност

²³ Исто таму, стр.42

²⁴ Ибидем.

за опстанокот на Македонската држава отколку воениот конфликт во 2001 година”.

(2) Некои практични облици на корупцијата во Македонија ги имаат своите корени во долгиот период на недемократскиот режим во блиското минато, како и во недостатокот на демократски, етички и принципиелни традиции на службените лица, како и во нивниот менталитет што не се совпаѓа со новите демократски вредности што службената должност ја перцептираат како извор на приходи, а не како сервис за исполнување на потребите на граѓаните;

(3) Корупцијата на службените лица се појавува како последица на проширување на бирократските механизми на државната организација, кои своите функционални особености ги извлекуваат од фактот дека таа е една организација со задолжително членство кое располага со легализиран монопол на физичко притегнување;

(4) Најефикасно средство во борбата против корупција на службените лица претставува определбата за минимални ингеренции и компетенции на државата, за создавање на систем на една рационално економска политика, каде што државата нема да се “вклучи” во владеењето со економските процеси, бидејќи современиот концепт за правна држава, демократска и економски напредна е сочинет од силна држава и нејзина либерална економија;

(5) Мерките, средствата и активностите што ќе ја спречат корупцијата на службените лица и истовремено ќе ја реформираат јавната администрација во Република Македонија, се поврзани со создавање на една мала, ефикасна и одговорна јавна администрација, која ќе биде најголемиот понудувач на јавните услуги, но, со еден нов пристап во однос на граѓаните како корисници на тие услуги во полза на клиентот, односно јавната администрација треба да се гледа себеси повеќе како услуга, а не како власт, како и да ја прекине практиката на комуникација сама со себе, со што ќе стане многу поотворена и потранспарентна кон граѓаните;

(6) Во борбата против корупцијата, државата треба да ја преземе улогата на ефикасен партнер на граѓанинот во реализирањето на неговите потреби, односно, редукција на улогата на државата како економски агент таму каде што пазарот функционира како подобар механизам отколку државата.

Затоа, на пазарните механизми треба да им се даде поголем простор, посебно во областа на комуналните активности, во здравството, во образованието и во културата, со што *ipso-facto* се стеснува просторот за корупција на службените лица.

(7) Треба да се создадат услови за влегување на приватниот сектор во производството и во давањето јавни услуги на клиентите (корисниците), таму каде што јавната администрација покажува висок степен на неефикасност, но, секогаш имајќи го во предвид фактот дека јавната администрација и пазарот не се бездруго спротивставени сили, туку, може да соработуваат меѓусебно.

Значи, со еден збор, во правниот систем на Македонија треба да се инкорпорира концептот за јавно и приватно партнерство (*public private partnership*), каде што една од нејзините придобивки ќе биде и заживувањето на јавните претпријатија, ограничувајќи ги функциите на оние кои ја определуваат политиката на дејствување (државните органи) и на оние кои се обврзани да изготват стратегија акционен-план за реализирање на политиката на активности (менацирање со јавното претпријатие) што, исто така, влијае во спречувањето на корупцијата кај службените лица.

(8) Во Македонија треба да се инкорпорира и пресметување на перформансите на јавниот сектор преку примена на индикатори за нивно мерење со цел да ја направи поефикасна јавната администрација, имплементирајќи го моделот на добро владеење (good governance) што подразбира изнаоѓање на начини за мерење на нејзините резултати од страна на самите клиенти и неутрализирајќи ја така корупцијата на службените лица.

(9) Проблемот околу корупција на службените лица, од една страна, не може да се смета за решен во Македонија само преку донесување на Законот за спречување на корупцијата и со формирањето на Државна Комисија за неа, затоа што борбата против корупција нема за цел нејзино целосно искоренување (како што може да ни изгледа според некоја привлечна илузија, затоа што таа постои и во општествата со најреална демократија), туку, има за цел намалување на нејзините димензии како доминантна појава во општеството, како што се: насилство, злодела и киднапирања што постојат и во најразвиените општества.

Меѓутоа, од друга страна, секако дека треба да се развива и една општо општествена долгорочна стратегија за спречување на корупцијата и за остварување на една систематска антикорупциска политика во целата земја, а што не може да се реализира без севкупната поддршка на јавноста и на граѓаните на оваа земја.

(10) На крај, истрагите и судските процеси, се еден многу значаен дел на борбата против корупција во Македонија, но, таа не може да се ограничи само на енергични мерки на судската власт, како што беше нагласено погоре, бидејќи самата е корумпирана од разни причини, како што се: слабата материјална позиција на судиите, нивните помали плати во споредба со другите два столба на власта, односно помали плати од платите на министрите и на пратениците, нивната политизација при избор или разрешување од функција, влијанието на извршната-административна власт во нејзините одлуки, позиција, примања и финансии, причина што се уште не дозволува да има некојси судски епилог за корупција на највисоките државни функционери во Македонија.

Во оваа насока, истражувањето на корените, димензиите, сомнителните знаци и на практичните облици на корупција на службените лица претставува многу поголемо ангажирање отколку енергичните судски мерки за што Државната Комисија за корупција треба да води поголема сметка како за граѓаните, така и за самиот нејзин кредитбилитет.

Доколку ова не се постигне тогаш ќе треба пак од почеток.

Подобро да се продолжи со започнатото, отколку повторно да се почне од почеток!

Б И Б Л И О Г Р А Ф И Ј А

НАУЧНА ЛИТЕРАТУРА И ИНТЕРНЕТ ПУБЛИКАЦИИ

1. ANDONI B., "Afera sa tenderom za izradu albanskih pasosa: чишћење od vrha do dna"; 24.10.2002; www.beta.co.yu;
2. Др. ЕЈЗЕНШТАТ С., "Промовирање на владеењето на правото и антикорупцијата во глобализираната економија", (Македонија денес, 15, 16 и 17 Март 1999);
3. Др. ЈОВИЧ Д., "Корупција у Југоисточној Европи", политички предавач на Универзитетот Sterling во Шкотска, www.pc.nen.Cg.yu/novi/analize/2003/04/htm;
4. Др. КАМБОВСКИ В., Др. НАУМОСКИ П., Корупцијата-најголемо општествено зло и закана за правната држава, (Коментар на законот за спречување на корупцијата и на законот за спречување на перење пари), Скопје, 2002;
5. KRASNIKI A., Граѓанско општество во Албанија, (Историјата на раѓањето, развојот и нејзините предизвици) Тирана, 2004;
6. KARAKAMIŠEVA T., "Правната држава", Правник, бр.93/2000;
7. Др. sc. KREGAR J., "Корупција", Правен Факултет - Загреб, www.ijf.hr/pojmovnik/korupcija.htm;
8. "Корупција у Македонији забринула експерте Saveta Evrope"; www.politika.co.yu;
9. KRSTIĆ M., "Prilog raspravi o novoj javnoj upravi: Pojave nepotizma i korumpiranosti u javnoj upravi"; www.hns-split.com;
10. LASCOURMES P., Корупција (превод од француски: Фотаќ Андреа), (Објавено во рамките на програмите на Советот на Европа за борба против корупција), Тирана, 2002;
11. Мг. МАТЕСКА М., вАнализа на движењето на криминалитетот во 1997, 1998 и 1999 годинаг, Правник, Скопје, бр.93/2000;
12. RAKIPI A., Корупција и фискална евазија, Тирана, 2003;
13. Др. УЗУНОВ В., "Антикоруптивна стратегија", Утрински весник, 23.04.2002;
14. Др. VUKOVIĆ S., "Vladavina prava i korupcija", www.instifdt.bg.ac.yu/izdanja;
15. KOXHAJ A., Administrирање на јавниот сектор, Тирана, 2002;
16. OMARI L., Правна држава, Тирана, 2002;
17. TOKVIL A., Демократија во Америка, (преведено од Кристаќ Траја), Тирана, 2002;
18. JEZ Z, Kako razmišljati o pravnoj drzavi, www.informator.co.yu;

ПРАВНИ АКТИ

1. Устав на Република Македонија со Амандманите I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII i XVIII, ЈП Службен весник на РМ, 2002, Скопје;
2. Закон за спречување на корупцијата, Службен весник на РМ, бр. 28/2002;
3. Закон за државните службеници, Службен весник на РМ, бр.59/2000; 112/2001 и 34/2001;
4. Цивилна конвенција за корупцијата, Совет на Европа, Стразбург, 04.11.1999;
5. Казнена конвенција за корупцијата, Совет на Европа, Стразбург, 27.01.1999;
6. Стратегија за реформа на државната управа во Република Македонија, Влада на РМ, мај 1999;
7. Стратегија за реформа на правосудниот систем, Министерство за Правда, Скопје, ноември, 2004.