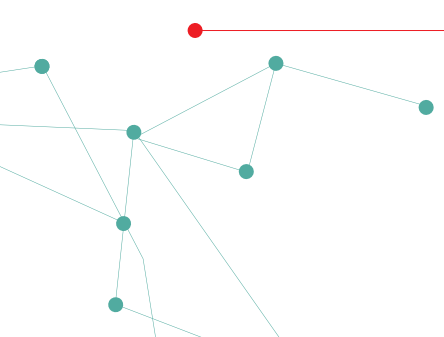


**ОТКРИВАЊЕ И САНКЦИОНИРАЊЕ
НА СЛУЧАЈТЕ НА СУДИР НА
ИНТЕРЕСИ И НЕСПОЈЛИВОСТ НА
ФУНКЦИЈА, ЗАРАДИ СПРЕЧУВАЊЕ
НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА**

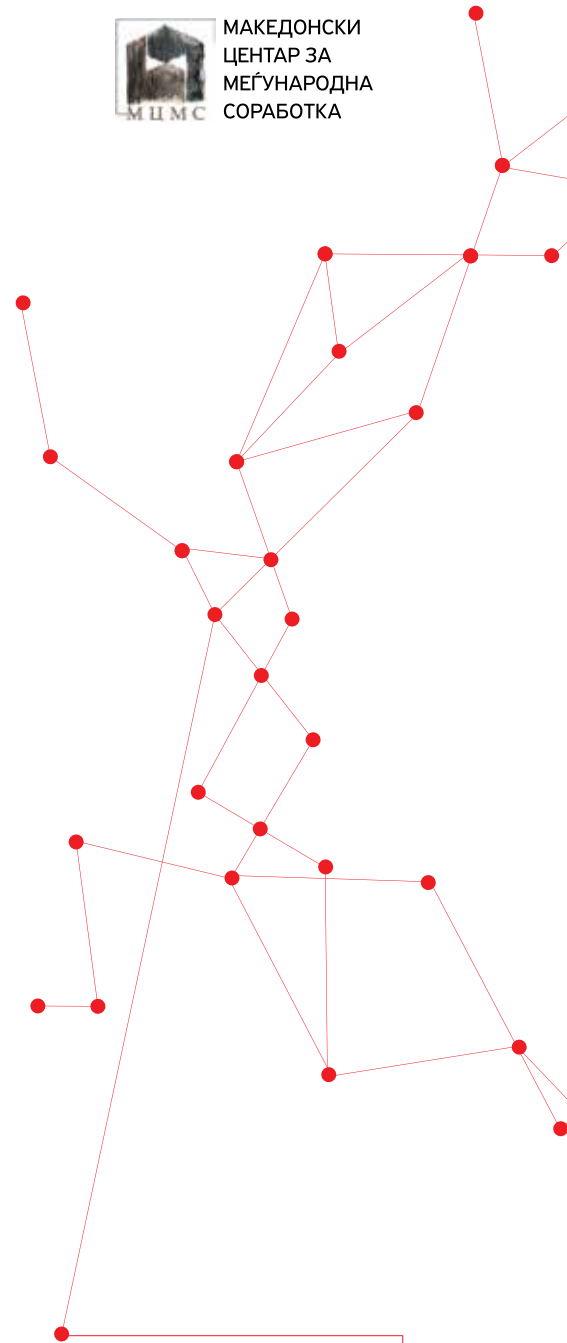




USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

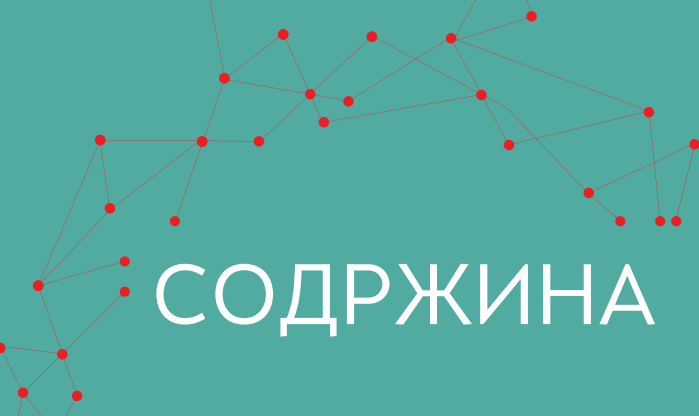


ОТКРИВАЊЕ И САНКЦИОНИРАЊЕ НА СЛУЧАЈТЕ НА СУДИР НА ИНТЕРЕСИ И НЕСПОЈЛИВОСТ НА ФУНКЦИЈА, ЗАРАДИ СПРЕЧУВАЊЕ НА РИЗИЦИТЕ ОД КОРУПЦИЈА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Иако поминаа неколку години од усвојувањето на антикорупциската регулатива со која се уредува откривањето, менаџирањето и санкционирањето на судирот на интереси кај избраните и именувани функционери и други службени лица, заради спречување на ризикот од корупција, нејзината практична имплементација е неефикасна што резултира со бројни случаи на судир на интереси и неспојливост на функции. Република Македонија ги има прифатено сите меѓународни документи од оваа област и тие претставуваат дел од домашното законодавство, па оттука е и неопходноста од нивна соодветна примена. Државната комисија за спречување на корупцијата донесе пропратни акти за примена на оваа регулатива, а во Државната програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси се предвидени измени на повеќе закони заради спречување на појавите на судир на интереси и кумулација на функции и побара од надлежните органи истите да ги спроведат. Правната празнина, како и неусогласеноста, па дури и спротивни решенија во одделни закони по однос на толкувањето на состојбите на судир на интереси, придонесува да не се почитува Законот за спречување на судирот на интереси, што креира ризик за корупција. Споредбата со законските решенија од земји од регионот, со кои се создава ефикасна алатка за спречување на овие појави, ја наметнува потребата од подобрување на оваа регулатива и во РМ, особено по однос на санкциите.

Во рамките на ова истражување се дадени и случаи на утврдени судири на интереси и акумулација на функции, од што се наметнува потреба од зголемување на одговорноста, транспарентоста и отчетноста на избраните и именувани функционери и други службени лица, но и нетолерирање на таквите практики.



СОДРЖИНА

Истражување
за откривање и
санкционирање
на случаите на
судир на интереси
и неспојливост
на функција,
заради спречување
на ризиците од
корупција

ВОВЕД	5
Поим на судир на интереси - компаративна анализа	7
Спречување на судирот на интереси и ограничувања во вршењето на функцијата	8
Санкции	10
Судир на интереси кај јавните набавки	12
Случаи на судир на интереси и неспојливост на функции	13
Заклучоци	17
Препораки	18
Профил на авторот	19
Користена литература	20

ВОВЕД

Десетте водечки принципи на Советот на Европа за борба против корупцијата од 1997 година се меѓу позначајните меѓународни документи кои го регулират прашањето на судир на интереси

Меѓународна реѓулаџива - позначајни меѓународни документи кои го регулират прашањето на судир на интереси се 10-те Водечки принципи на Советот на Европа за борба против корупцијата од 1997 год. Моделот на Кодексот на однесување на Советот на Европа од 2000 година, со кој се регулираат правилата на однесување на јавните службеници при извршувањето на нивната должност, Конвенцијата на ООН против корупцијата од 2003 година, со која се бара земјите да „усвојат, одржуваат и зајакнат“ системи кои спречуваат судир на интереси, да предвидат ограничување за вработување на јавните службеници во приватниот сектор по заминувањето од јавниот сектор, да пријават судир на интереси при вршењето на должноста, вработување, инвестиции, подароци или бенефиции од кои може да се појави судир на интереси“. Насоките на ОЕЦД за менаџирање со судир на интереси во јавните служби и принципите за корпоративно управување, претставуваат први сеопфатни меѓународни насоки што треба да им помогнат на владите да промовираат интегритет и високи стандарди во јавниот и приватниот сектор и да ги модернизират нивните политики на решавање судир на интереси.

Национална реѓулаџива - Република Македонија го донесе Законот за спречување судир на интереси во 2007 година („Сл. весник на РМ“ бр. 70/07), кој претрпе неколку измени и дополнувања. Со овој закон, се преземени повеќе одредби од Законот за спречување на корупцијата, кои го регулираа прашањето за судир на интереси. Законот децидно ги дефинира категориите на службени лица (под кои спаѓаат сите именувани и избрани функционери, јавни службеници и други лица) на кои се применуваат одредбите од овој закон. Начинот на однесување на службеното лице при вршењето на функцијата или должноста е регулирано во повеќе материјални закони, како и етички кодекси. Службеното лице треба да постапува согласно Уставот, законите и ратификуваните меѓународни договори, да ги почитува начелата на законитост, да има еднаков третман кон сите граѓани, да покажува ефи-

Истражување
за откривање и
санкционирање
на случаите на
судир на интереси
и неспојливост
на функција,
заради спречување
на ризиците од
корупција

касност, независност, професионалност, чесност, стручност и непристрасност во извршувањето на обврските и да ги почитува човековите права и достоинството и да го стави настрана приватниот интерес при извршувањето на службените овластувања.

Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) донесе и посебни акти - Водич за спречување судир на интереси, Прирачник за интегритет и судир на интереси - во кој се промовира концепт на интегритет што претставува збир на правни процедури, антикорупциски принципи и политики и етички норми кои го намалуваат ризикот од корупција, а кој има обврска да го воспостави секоја организација.

Во Државната програма за спречување и репресија на корупцијата и намалување на појавата на судир на интереси со Акцискиот план (2011-2015) се посочени ризичните фактори за појава на корупцијата и мерки заради нивно спречување и менаџирање, вклучувајќи и предлози за измена на одделни прописи во областите каде се лоцирани слабости.

Како мерка за зајакнување на механизмот за спречување судир на интереси е воведена обврска за давање **изјава на инџереси** од секое службено лице при стапувањето на функција или должност, која е предвидена со измена на Законот во 2009 год. Обврска за изјава на интереси постои и во другите земји од регионот.

Законот за спречување судир на интереси од 2007 година децидно ги дефинира категориите на службени лица на кои се применуваат одредбите од овој закон

ПОИМ НА СУДИР НА ИНТЕРЕСИ - КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА

Судир на интереси, според дефиницијата на ОЕЦД, е „судир помеѓу јавните овластувања и приватниот интерес, во кој јавниот службеник има приватен интерес кој може несоодветно да влијае врз извршувањето на неговата службена должност и одговорност“.

„Приватен интерес“ е материјален или нематеријален интерес на службеното лице

Не постои општа дефиниција за „судир на интереси“, но како најприфатлива е дефиницијата на ОЕЦД според која тоа е „судир помеѓу јавните овластувања и приватниот интерес, во кој јавниот службеник има приватен интерес кој може несоодветно да влијае врз извршувањето на неговата службена должност и одговорност“. Насоките на ОЕЦД им послужија како модел на државите за донесување сопствени насоки и практични алатки за справување со судирот на интереси. Мерките кои се преземат од националните власти треба да бидат во функција на спречување на судирот на интереси поради сè поразвиените и почести форми на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, во вид на партнерство, спонзорство, склучување договори за јавни набавки, концесии, членување во разни советодавни одбори во јавни регулаторни агенции, трговски друштва и сл., а кои отворат широк простор за злоупотреба.

Согласно Законот за спречување судир на интереси на *Македонија*, под судир на интереси се подразбира „судир на јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службеното лице, во кој службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности“. Под „приватен интерес“ се подразбира материјален или нематеријален интерес на службеното лице, односно финансиски и друг интерес - вработување блиско лице, учество во донесување одлука поврзана со одредени поволности, друга корист или користољубие, стекнување имот, имотни права, хартии од вредност и сл.

Законот за судир на интереси на *Словенија* дава поширока дефиниција, па така: „приватниот интерес на јавниот службеник вклучува секакви поволности за него или неговото семејство, блиски роднини, пријатели или лица и организации со кои тој има или имал блиски бизнис или политички односи“.

Според Законот за судир на интереси на *Црна Гора*, под јавен интерес се подразбира материјален или нематеријален интерес за доброто и просперитетот на сите граѓани под еднакви услови, а под приватен интерес се подразбира сопственички и други материјален или нематеријален интерес на јавниот функционер, доколку неговиот удел во правно лице преминува 10% од минималната заработувачка во држа-

Истражување за откривање и санкционирање на случаите на судир на интереси и неспојливост на функција, заради спречување на ризиците од корупција

вата, имот и имотни права и други материјални и нематеријални права, подарок од поголема вредност во пари или друга вредност или услуга, која му се дава на функционерот или поврзано лице - роднини, во вредност поголема од 50 евра.

Законот за спречување судир на интереси при вршење јавни функции на Србија дава слична дефиниција на судирот на интереси, според која: „функционерот е должен јавната функција да ја врши така што јавниот интерес нема да го подреди на приватниот интерес, а судир на интереси помеѓу јавниот и приватниот интерес постои кога приватниот интерес влијае или може да влијае врз вршење на неговата јавна функција“. Според Законот за спречување судир на интереси на Хрватска, „судир на интереси постои кога приватниот интерес на службеното лице влијае на неговата непристрасност во вршењето на јавната должност или основано може да се смета дека приватниот интерес на службеното лице влијае врз неговата непристрасност во вршењето на јавната должност“.

СПРЕЧУВАЊЕ НА СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ И ОГРАНИЧУВАЊА ВО ВРШЕЊЕТО НА ФУНКЦИЈАТА

Во Законот постојат одредени забрани и ограничувања како обврска од Конвенцијата на ООН, чија цел е спречување на судирот на интереси, меѓу кои и забрана за примање подароци од секаков вид, освен протоколарни и пригодни до одредена вредност.

Во Македонија вредноста на подарокот е утврдена со Законот за користење и располагање со стварите на државните органи, во Црна Гора функционерот не смее да прима подароци со вредност над 50 евра, во Србија вредноста на подарокот не преминува износ од просечна месечна заработувачка во државата, но забрането е да се прими подарок во пари или хартии од вредност, а подарок не смее да прими ниту лице кое е поврзано со функционерот. И во другите земји функционерот смее да прими само протоколарни и пригодни подароци.

Исто така, функционерот или службеното лице не може истовремено да врши функција на одговорно лице или член на управен одбор (УО) или надзорен одбор (НО) во трговско друштво, јавно претпријатие, агенции, фондови, установи или други правни лица со доминантен државен капитал, освен каде што е утврдено со закон. Исклучокот државен службеник или лице со посебни овластувања да може да биде член на УО или НО во трговско друштво, може да отвори широк простор за дерогирање на забраната за членување во органи на управување, особено поради непрецизноста и недореченоста на оваа одредба, како што покажа практиката.

Функционерот или службеното лице не може истовремено да врши функција на одговорно лице или член на управен одбор (УО) или надзорен одбор (НО) во трговско друштво, јавно претпријатие, агенции, фондови, установи или други правни лица со доминантен државен капитал

Ограничување постои и џо ѓресџанокоџ на мандаџоџ на јавниот функционер. Во Македонија тој рок изнесува три години, кога службеното лице не може да се вработи во трговско друштво во кое вршел надзор или имал воспоставено договорен однос при вршењето јавни овластувања или должности.

Законот за спречување на корупцијата забранува акумулации на функции, што подразбира дека избран или именуван функционер за време на траење на мандатот не може да врши никаква друга функција, должност или дејност што е неспојлива со неговата функција. Службено лице не може да врши никаква друга дејност поврзана со остварување профит и што е неспојлива со неговата службена должност, а други работи и дејности може да врши по претходно одобрение на функционерот кој раководи со органот. Ова, исто така, отвора простор за злоупотреба и субјективност при давање на таквото одобрение.

Ограничување постои и кај управување со трговско друштво. Службеното лице кое пред добивањето на тој статус, како сопственик управувало со трговско друштво или установа, за време на вршењето на јавните овластувања или должности е должно управувањето да му го довери на друго лице или тело, освен нему блиските лица.

Ограничувања постојат и кај земјите од регионот, кои се попрецизни со цел да се избегнат различни толкувања. Во *Црна Гора* јавниот функционер не може да биде претседател или член на органи на управување или надзорен орган, извршен директор или член на менаџмент во јавно претпријатие, јавна установа и правно лице. По исклучок, може да врши некоја од овие функции, но само во едно јавно претпријатие, јавна установа или правно лице во кое државата или општината е сопственик. Член на Владата, судија на уставен суд, судија, државен обвинител и заменик државен обвинител не може да членува во ниедно од овие тела.

Во *Србија*, функционер не смее да биде директор, заменик, помошник-директор, член на управен или надзорен одбор на ЈП, установа, претпретијатие или кое било друго правно лице кое има државен капитал. Наспроти ова, пратеник или одборник може да биде директор, заменик или помошник-директор или член на еден УО или надзорен орган од овие субјекти.

И во *Хрватска* постои забрана за функционерите и службените лица да членуват во УО или надзорен одбор или да вршат работи на управување во деловни субјекти, да вршат друга јавна функција или други работи за надоместок или остварување приходи, освен ако добијат одобрение од Поверенството за одлучување за судир на интереси. Исклучок е членувањето во управен одбор во установа и фондови, кои се од посебен државен, регионален или локален интерес.

Ограничување постои и џо ѓресџанокоџ на мандаџоџ на јавниот функционер, што исто така е обврска од Конвенцијата на ООН.

Во Македонија тој рок изнесува три години, во кој период службеното лице не може да се вработи во трговско друштво во кое вршел надзор или имал воспоставено договорен однос при вршењето јавни овластувања или должности. Со цел да се спречат ризиците од корупција, службено лице за време на траење на мандатот не смее да воспостави соработка со правни лица кои тој или член на семејството го осно-

вал, ниту да стекнува акционерски права, да влијае за вработување блиски роднини, да злоупотреби службени податоци за остварување корист. Во *Црна Гора*, забраната важи една година. По тој период, јавниот функционер може да воспостави договорен или деловен однос, да застапува правно или физичко лице пред органот во кое вршел јавна функција да врши работи на управување или ревизија, како и да го употреби знаењето и информациите до кои дошол во вршењето јавна функција, заради стекнување корист за себе или за друг.

Во *Србија* на функционерот му е забрането да стекне или оствари право за себе или за друг, ако со тоа се крши еднаквоста на граѓаните пред законот, да ги злоупотреби посебните права кои му припаѓаат поради вршење на функцијата. Во *Хрватска*, забраната за службено лице да може да склучи договор или да стапи во деловен однос со правното лице во кое вршел должност е една година по завршување на мандатот, а има и обврска да ги пренесе управувачките права на трговско друштво во кое има 0,5% влог на друго лице.

И Законот на *Словенија* предвидува забрани за функционерите истовремено да вршат друга профитабилна активност и воспоставување бизнис-врски со органот во кој работат, а ограничувањето ги опфаќа и нивните брачни другари и роднини по права линија кои поседуваат акции во правно лице кои надминуваат 20%.

Како пример за ефикасно спречување на судир на интереси е *Романија*, каде јавните службеници кои учествуваат во изборна кампања се должни да ги суспендират нивните активности како јавни службеници. Јавните службеници во Романија можат да бидат членови на политички партии, но забрането е да учествуваат во извршни тела на политичките партии, или јавно да ја искажат или бранат позицијата на нивната партија.

САНКЦИИ

Во *Македонија* за повреда на одредбите од Законот, ДКСК може да изрече мерка јавна опомена. Во Законот за спречување на корупцијата, заради повреда на забраната за неспојливост на функции, е предвидена парична казна (500-1000 евра), но нема информации дали и во колку случаи оваа мерка е применета и против кого. За разлика од Македонија, во другите земји од регионот казните се многу поголеми.

Во *Србија*, на функционерот може да му се изрече мерка нејавна опомена и јавно објавување на препораката за разрешување. Овде се прави разлика помеѓу функционерите. Така, на функционерот кој е избран на јавна функција непосредно од граѓаните, може да му се изрече мерка нејавна опомена и мерка јавно објавување на одлуката за повреда на Законот, а на функционерот кој е избран од орган кој е избран непосредно од граѓаните, ќе му се изрече мерка јавно објавување на препораката да поднесе оставка. На функционерот кој по

Во Законот за спречување на корупцијата, заради повреда на забраната за неспојливост на функции, е предвидена парична казна од 500 до 1000 евра

Романија има најстроги казни во регионот. Јавен службеник кој учествува во донесување одлука која резултира со директна или индиректна материјална корист, ќе се казни со затвор од 6 месеци до 5 години и забрана за вршење јавна функција за период од 5 години.

престанок на функцијата ќе го повреди Законот, може да му се изрече само мерка јавно објавување на одлуката. Мерката разрешување од должност е предвидена и за членовите на Републичкиот одбор за спречување судир на интереси и секретарот на стручната службата и дисциплинска мерка престанок на работниот однос за вработените во службата. Сите одлуки се објавуваат во „Службен гласник на Република Србија“.

Во *Хрватска* со Законот се предвидени мерките: опомена, намалување на дел од платата за максимален период од една година и јавно објавување на одлуките на Поверенството за судир на интереси во медиумите на трошок на службеното лице. Покрај ова, е предвидена и парична казна, како и одземање на имотната корист.

Во *Романија* се изрекуваат: дисциплински, административни, граѓански и кривични санкции, а казните се многу поголеми од другите земји. Јавен службеник кој учествува во донесување одлука која резултира со директна или индиректна материјална корист, ќе се казни со затвор од 6 месеци до 5 години и забрана за вршење јавна функција за период од 5 години. Со казна затвор од 1 до 5 години ќе се казни јавен службеник кој барал пари, добра или други повластици за себе или за друг да изврши одредени активности – на пр. финансиски операции неспојливи со нивната функција или должност, користење информации кои не се јавно достапни и сл.

Во *Црна Гора*, утврдената повреда на Законот или правосилната одлука се смета за несовесно вршење на јавната функција и за тоа Комисијата го информира органот во кој јавниот функционер врши јавна функција, како и органот кој го избрал, именувал или поставил на функцијата, заради покренување постапка за разрешување. Функционерот кој ќе биде разрешен поради судир на интереси, не може да врши работи како државен службеник во *период од 4 години од денот на разрешувањето*. Ефикасна превентивна мерка е обврската на органот пред донесување одлука за избор, именување, или поставување кандидат за одредена позиција, да провери кај Комисијата дали во последните 4 години во својство на функционер бил разрешен од функцијата поради повреда на Законот.

Во *Црна Гора* паричната казна за повреда на забраните и ограничувањата изнесува од 5 до 20 пати од минималната плата во земјата.

Во *Словенија*, во зависност од повредата на Законот, на јавниот службеник може да му се изрече административна или кривична мерка. Доколку Комисијата за спречување судир на интереси утврди дека јавниот службеник имал судир на интереси и за тоа не го известил претпоставениот или Комисијата, ќе се покрене постапка за прекршок во износ од 400 до 1200 евра. Органот во кое е вработено службеното лице е *единствено надлежен* да му изрече мерка за повреда на Законот за судир на интереси, откако ќе добие известување од Комисијата.

СУДИР НА ИНТЕРЕСИ КАЈ ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Истражување за откривање и санкционирање на случаите на судир на интереси и неспојливост на функција, заради спречување на ризиците од корупција

Поради големиот ризик за корупција кај јавните набавки, во Законот за спречување судир на интереси се содржани одредени одредби за спречување на судирот на интереси, како што е: забрана за користење на службената положба за да влијае врз донесување одлука со цел постигнување приватен интерес или корист за себе или за негови блиски лица. Со Законот за јавни набавки (ЗЈН) спречувањето на судирот на интереси се регулира преку забрана за учество во постапката за јавни набавки, во изработката на тендерската документација, евалуацијата на понудите и склучување договор на службени лица кои биле вклучени во постапката. Покрај ова, Законот за јавни набавки содржи одредба која упатува на примена на Законот за спречување судир на интереси во постапката за доделување договор за јавни набавки, без да предвиди јасни и прецизни решенија со кои ќе се спречи злоупотреба на јавните набавки поради лични интереси. Во законите на другите земји од регионот се содржани посебни одредби за спречување судир на интереси и антикорупциски политики во оваа област, со кои прецизно и конкретно се утврдуват насоки за препознавање на ризиците од корупција во оваа ранлива област и санкционирање на ваквите појави.

Законот за јавни набавки содржи одредба која упатува на примена на Законот за спречување судир на интереси во постапката за доделување договор за јавни набавки, но, не предвидува јасни и прецизни решенија со кои ќе се спречи злоупотреба на јавните набавки поради лични интереси.

СЛУЧАИ НА СУДИР НА ИНТЕРЕСИ И НЕСПОЈЛИВОСТ НА ФУНКЦИИ

Во периодот од 2010 до 2014 година ДКСК утврдила судир на интереси и кумулација на функции кај 323 службени лица. За истиот период изречени се јавни опомена за 75 службени лица, поднесени се вкупно седум иницијативи за кривично гонење и поднесени се три иницијативи за разрешување од извршување јавни овластувања.

Во практиката има бројни случаи на судир на интереси и акумулација на функции, што укажува на сериозни слабости во примената на регулативата и отсуство на ефикасни механизми за спречување и санкционирање на овие појави. Според извештаите за работа, ДКСК утврдила состојба на судир на интереси и неспојливост на функција кај повеќе носители на јавни функции, изрекла јавна опомена на повеќе службени лица, поднела иницијатива за разрешување од вршење јавни овластувања и должности, какои барање за поведување прекршочна постапка за службени лица кои не поднеле изјава за интереси.¹ Меѓутоа, скоро сите констатирани состојби на судир на интереси се однесуваат за носители на функции од пониските ешалони - од локалната самоуправа, и тоа за членови во советите на општините и управители на трговски друштва, што создава сомневање за селективност и толеранција кон повисоките функционери кои го прекршиле Законот.

Според достапните податоци од веб-страницата на јавните претпријатија, институции, установи, општините и други органи, како и од објавените информации во јавноста кои не беа негирани од посочените лица, се констатира судир на интереси и акумулација на функција кај повеќе носители на јавни овластувања и должности, кои се избрани за членови во УО и надзорните органи во истите. И овој пат може да се констатира нетранспарентност кај одредени органи и јавни прет-

¹ Според годишните извештаи за работа на ДКСК: во 2010 год. Комисијата утврдила судир на интереси и кумулација на функции кај 48 службени лица и изрекла мерка јавна опомена на 7 лица, во 2011 год. утврден е судир на интереси кај 37 службени лица, од кои на 8 им е изречена мерка јавна опомена, а поднесени се три иницијативи за кривично гонење, во 2012 год. ДКСК утврдила судир на интереси кај 29 службени лица, на 5 лица им изрекла мерка јавна опомена, а поднела 3 иницијативи за разрешување од извршување јавни овластувања и должности поради непостапување по барањето на ДКСК, во 2013 год. судир на интереси и кумулација на функција е констатирано кај 132 службени лица и изречена е мерка јавна опомена за 15 случаи, а во 2 случаи е поднесена иницијатива за кривично гонење во 2014 год. ДКСК во 77 случаи констатирала судир на интереси, изрекла јавна опомена на 40 службени лица и поднела 2 иницијативи за кривично гонење поради сомневање за злоупотреба на службената положба во врска со судирот на интереси. Според достапните податоци од веб-страницата на ДКСК, утврдено е судир на интереси и неспојливост на функција кај 12 службени лица за периодот мај-ноември 2015 година и изречена мерка јавна опомена.

пријатија по однос на објавување податоци за членови на УО и НО, како и детални податоци за нивната работна ангажираност, заради препознавање и одбегнување судир на интереси.

Од службените лица на високи функции од централната власт ќе бидат посочени следните примери:

1. Во јавноста посебно внимание и реакција предизвика неспорниот случај на судир на интереси кај Веле Самак - министер во Владата на РМ, чија сопруга се вработи кај странскиот инвеститор МАРКАНТ Македонија ДООЕЛ - Скопје, бидејќи истиот го потпишал договорот за државна помош доделена на оваа компанија. Во овој случај, постојат елементи и за кривичното дело тргување со влијание, што спаѓа во коруптивни практики. За овој случај ДКСК изрече само мерка јавна опомена
2. Пример на судир на интереси е членувањето на Крсто Мукоски во Управниот одбор на МЕПСО А.Д. - Скопје, во периодот 2008-2011 година, кога истовремено бил и пратеник во Собранието на РМ. Иако ова претставува груба повреда на Законот за спречување на судирот на интереси, нема информација дали ДКСК во овој случај изрече мерка предвидена во Законот.
3. Ангажирањето на пратеничката Ермира Мехмети како надворешен консултант во Министерството за одбрана, исто така претставува еклатантен случај на судир на интереси - користење на јавните овластувања за остварување приватен финансиски интерес, особено што Собранието врши контролна функција врз извршната власт - Министерството за одбрана.
4. Друг драстичен пример на неспојливост на функции и судир на интереси беше изборот на поранешниот вицепремиер Васко Наумовски за професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, кој ги искористил јавните овластувања како министер, за вработување на факултетот. И овој случај спаѓа во коруптивни практики кои се квалификуват како „трговија со влијание“, злоупотреба на политичката функција за остварување приватен интерес, но изостана каква било санкција за повреда на Законот.

Бројни се случаите на евидентен судир на интереси и неспојливост на функции и на локално ниво, најчесто изразени преку вршење повеќе функции истовремено, меѓутоа присутна е појавата на акумулација на функции и кај службени лица од централната власт.

1. Така, во Советот на Општина Аеродром дури 10 советници, а во Општина Кисела Вода пет советници се државни службеници вработени во министерства, агенции, институти, установи и управители на трговски друштва. Покрај судирот на интереси, оваа состојба ја потврдува и партизацијата на администрацијата.

**Службени
лица на високи
функции
кај кои е
идентификуван
судир на
интереси и
неспојливост
на функции:
Веле Самак -
министер во
Владата на РМ;
Крсто Мукоски
– пратеник во
Собранието
на РМ; Васко
Наумовски –
вицепремиер во
Владата на РМ**

Законот за локална самоуправа, од 2002 година не содржи одредби кои директно упатуваат на забрана за членување во органи на управување, освен за градоначалникот.

Извршување повеќе функции истовремено особено е присутно кај одредени универзитетски професори, кои истовремено членуват во повеќе УО во разни институции или како советници во советите од локалната самоуправа

Во другите општини и во Град Скопје, поради нетранспарентност, не постојат податоци за работна ангажираност на советниците, иако е голема веројатноста дека состојбата е слична со овие две општини.

2. Случај на судир на интереси постои и кај Ирена Мишева, претседавач со Советот на Град Скопје (во повеќе мандати) и неизвршен член во УО на Т-Мобиле Македонија Скопје. И покрај реакциите во јавноста, Мишева не се повлече, ниту е сменета од функцијата член во УО во Т-Мобиле, а нема информации дали ДКСК во овој случај изрекла мерка или побарала нејзино повлекување од една од овие функции.

Членувањето во управни или надзорни органи и кршењето на законските забрани и ограничувања од Ирена Мишева и други службени лица од локалната самоуправа се оправдува и толерира со отсуството на такви ограничувања во Законот за локалната самоуправа, кој е донесен во 2002 година. Овој закон не содржи одредби кои директно упатуваат на забрана за членување во органи на управување, освен за градоначалникот, ниту е усогласен со Законот за спречување на судирот на интереси и Законот за спречување на корупцијата кои претставуваат *lex specialis*, а кои се применуваат на сите службени лица конкретно наброени во Законот, без исклучок. Оттука, непочитувањето на забраните и ограничувањата предвидени во антикорупциските закони претставува груба повреда на овие прописи и подлежи на санкции. Неусогласеност дури и колизија со антикорупциските закони постои и кај други материјални закони со кои се регулира посебна област, што во практиката се користи како алиби за непочитување на законските забрани.

Акумулација на функции, или извршување повеќе функции истовремено, особено е присутно кај одредени универзитетски професори, кои истовремено членуват во повеќе УО во разни институции или како советници во советите од локалната самоуправа и за кои исто така се применуваат одредбите од антикорупциската регулатива за судир на интереси и забрана за вршење повеќе функции. Имено, според член 4 од Законот за високото образование, дејноста од високо образование е од јавен интерес. Според Законот за спречување судир на интереси (член 3), „јавен интерес е поширок општествен интерес за општото добро и напредок на сите граѓани под еднакви услови во материјална и нематеријална смисла којшто може да биде загрозен со предизвикување штета од материјална и нематеријална природа поради настанување судир на приватниот со јавен интерес“, а под „јавни овластувања и должности“ се подразбира „остварување работи од јавен интерес под еднакви услови во материјална и нематеријална смисла...“.

Ова се неколку такви примери:

- 1.** Проф. д-р Тања Каракамишева е претседател на Надзорниот одбор во Македонски пошти, а од неодамна, според информациите од медиумите, е именувана и за член на Одборот за акредитација и евалуација во високото образование;
- 2.** Акумулација на функции постои и кај проф. д-р Александар Стојков, кој е неизвршен член во Советот на Народна банка на РМ, а истовремено врши функција и на неизвршен член на Комисијата за хартии од вредност и член на Одборот за акредитација и евалуација на високото образование во Република Македонија;
- 3.** Проф. д-р Михаил Петковски истовремено врши повеќе функции - неизвршен член во Советот на НБРМ, неизвршен член во Комисијата за хартии од вредност на РМ и претседател во Одборот за акредитација и оценување во високото образование; ДКСК во овој случај изрече мерка –јавна опомена.
- 4.** Проф. д-р Владо Поповски е избран за советник во Советот на Град Скопје, а истовремено е член во Одборот за акредитација и оценување во високото образование, што претставува судир на интереси;
- 5.** Проф. д-р Бранислав Саркањац е советник во Советот на Град Скопје, а истовремено е и член во Одборот за акредитација и евалуација на високото образование во Република Македонија.²

² www.mepso.com.mk;
www.aerodrom.gov.mk,
www.kiselavoda.gov.mk;
www.skopje.gov.mk;
www.telecom.mk,
www.nbrm.mk;
www.sec.gov.mk;

ЗАКЛУЧОЦИ

- 1.** Присутни се бројни случаи на судир на интереси и акумулација на функции, како резултат на непочитување на забраните и ограничувањата предвидени со Законот, како од страна на службените лица, така и од институциите кои ги именуваат во управувачките структури во ЈП, установи и трговски друштва.
- 2.** Нема подетални податоци за членовите поставени во управувачките структури во ЈП, установи и трговски друштва, заради увид дали постои евентуален судир на интереси и неспојливост на функции.
- 3.** Отсуствуват ефикасни мерки за прекршителите на Законот, со што се создава клима за кршење на забраните и ограничувањата и толеранција на таквите практики од ДКСК, особено за функционерите од повисоките ешалони.
- 4.** Неусогласеноста на одредени закони со Законот за спречување судир на интереси и Законот за спречување на корупцијата резултира со различно толкување и алиби за кршење на забраните и ограничувањата.
- 5.** Недостигот на конкретни антикорупциски одредби во Законот за јавни набавки, создава широк простор за злоупотреба и корупција во оваа област.



ПРЕПОРАКИ

Истражување
за откривање и
санкционирање
на случаите на
судир на интереси
и неспојливост
на функција,
заради спречување
на ризиците од
корупција

- 1.** Измена и дополнување на Законот за спречување судир на интереси во насока на подобрување на механизмите за спречување, допрецизирање на законските решенија и зголемување на транспарентноста и одговорноста во вршењето на функцијата, по примерот на другите земји од регионот;
- 2.** Измена и дополнување на Законот за јавни набавки и предвидување јасни и конкретни антикорупциски механизми заради спречување на судирот на интереси и злоупотреба на функцијата во оваа област кои ги зголемуваат ризиците за корупција;
- 3.** Зајакнување на мерките за повреда на Законот, вклучувајќи и предлог за разрешување од ДКСК упатено до органот кој го избрал, именувал или поставил службеното лице на таа позиција и јавно објавување на мерките во медиумите или во „Службен весник на РМ“;
- 4.** Дополнување на Државната програма, во насока на усогласување на Законот за локалната самоуправа со Законот за спречување на судирот на интереси и Законот за спречување на корупцијата;
- 5.** Воведување законска обврска за Владата на РМ и локалната самоуправа кандидатите за членови во управувачките структури да ги доставува до ДКСК, со целосни податоци за нивните ангажмани, заради мислење дали постои судир на интереси и неспојливост на функции во конкретниот случај.

ПРОФИЛ НА АВТОРОТ

ВАЊА МИХАЈЛОВА е дипломиран правник, со положен правосуден испит, со повеќегодишно работно искуство во Министерството за финансии, на разни позиции, завршувајќи до помошник-министер и раководител на Секторот за меѓународни финансии. Беше член на Експертскиот тим за евалуација на мерките за спречување на перење пари (PC-R-EV) при Советот на Европа, а неколку години и претставник на Македонија во Административниот совет при Банката за развој при Советот на Европа.

Во 2002 година беше избрана за член на новоформираната Државна комисија за спречување на корупцијата, а од таа позиција и член на експертскиот тим на РМ во ГРЕКО при Советот на Европа. Од 2007 година работи како меѓународен правен консултант, а фокусот на нејзините активности главно е насочен кон владеење на правото и антикорупција. Вклучена е во бројни проекти од оваа област финансирани од меѓународни организации и странски донатори. Активно учествува во невладиниот сектор. Член е на Управниот и на Советодавниот одбор на Институтот за човековите права и еден од основачите на Институтот. Има изготвено повеќе анализи на овие теми, одржано повеќе предавања и обуки во земјата и странство, а автор е на бројни написи и анализи, објавени во меѓународни и домашни стручни часописи.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Истражување
за откривање и
санкционирање
на случаите на
судир на интереси
и неспојливост
на функција,
заради спречување
на ризиците од
корупција

1. 10-те Водечки принципи на Советот на Европа за борба против корупцијата
2. Модел на Кодексот на однесување на Советот на Европа
3. Конвенција на ООН против корупцијата
4. Насоки на ОЕЦД за менаџирање со судир на интереси во јавните служби и принципите за корпоративно управување
5. Закон за спречување судир на интереси на РМ,
6. Закон за спречување на корупцијата на РМ
7. Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и намалување на судирот на интереси со Акцискиот план, 2011-2015 година
8. Закон за локалната самоуправа на РМ
9. Закон за спречување судир на интереси при вршење јавни функции на Србија
10. Закон за спречување судир на интереси на Хрватска
11. Закон за спречување судир на интереси на Црна Гора
12. Закон за интегритет и спречување на корупцијата на Словенија
13. Закон за интегритет при извршување јавни овластувања и дигнитет на Романија
14. Закон за јавни набавки на РМ
15. Закон за јавни набавки на Србија
16. Закон за јавни набавки на Хрватска
17. Закон за јавни набавки на Црна Гора
18. Закон за јавни набавки на Словенија

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека «Св. Климент Охридски», Скопје

343.352(497.7)

МИХАЈЛОВА, Вања

Истражување за откривање и санкционирање на случаите на судир на интереси и неспојливост на функција, заради спречување на ризиците од корупција [Електронски извор] / [автор Вања Михајлова]. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка, 2016

Начин на пристап (URL): <http://mcms.mk>. - Текст во PDF формат, содржи 22 стр.. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 04.02.2016. - Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 20

ISBN 978-608-4681-48-9

а) Судир на интереси - Корупција - Македонија
COBISS.MK-ID 100446730

