SMART Balkans
Civil Society for Shared Society in the Western Balkans

florozon
center for environmental democracy

Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина



Norway

CPCD
Centar za promociju civilnog društva

IDM
Institute for Democracy and Mediation
Instituti për Demokraci dhe Ndërmjetësim

CRPM
Center for Research and Policy Making
... policy impact since 2004

SMART Balkans
Civil Society for Shared Society in the Western Balkans

florozon
center for environmental democracy

Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина

Скопје, декември 2023

Norway
CPCD
Centar za promociju civilnog društva
IDM
Institute for Democracy and Mediation
Institut për Demokraci dhe Ndërmjetësim
CRPM
Center for Research and Policy Making
... policy impact since 2004

Наслов:
Анализа на антикорупциската правна рамка во областа на животна средина

Изготвил:
Проф. д-р Марина Малиш Саздовска

Соработник:
Кирил Ристовски, ФЛОРОЗОН Центар за еколошка демократија

Нарачател:
Здружение на граѓани ФЛОРОЗОН Центар за еколошка демократија

Проект:
Механизам за превенција од корупција

MECHANISM FOR PREVENTION OF CORRUPTION
МЕХАНИЗАМ ЗА ПРЕВЕНЦИЈА ОД КОРУПЦИЈА

Оваа публикација е развиена со поддршка на регионалниот проект СМАРТ Балкан - Граѓанско општество за поврзан Западен Балкан имплементиран од Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Центар за истражување и креирање политики (ЦИКП) и Институт за демократија и медијација (ИДМ), а финансиски е поддржан од Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка.

Содржината на публикацијата е единствена одговорност на здружението на граѓани ФЛОРОЗОН Центар за еколошка демократија и не мора да ги одразува ставовите на Министерството за надворешни работи на Кралството Норвешка

Содржина

1. Воведни напомени 5
2. Преглед на националното законодавство и други акти 7
3. Институционална рамка 17
4. Проценка на ефективноста на правната рамка (case study) 22
4.1 Коруптивни активности и кривични дела 22
4.2. Човечки ресурси 26
4.3. Пријави на корупција на локално ниво 26
5. Идентификување на актуелните недостатоци 28
5.1. Недостатоци во областа на националната легислатива 28
5.2. Недостатоци во областа на човечки и технички ресурси 29
6. Преглед на национални и меѓународни стандарди и документи 30
6.1. Преглед на меѓународни стандарди 30
6.2 Преглед на национални и меѓународни документи 32
7. Заклучоци 37
8. Препораки 38
8.1. Општи препораки 38
8.2. Посебни препораки 39
Користена литература 43
Прилог 1. Анализа на акциониот план од националната стратегија за спречување на корупцијата и судирите на интереси (2021-2025) 45

1. Воведни напомени

Корупцијата претставува општествена појава која има негативно влијание во сите сфери на општественото живеење. Корупцијата заради својата природа претставува сериозна закана за правната држава. Ова заради фактот, дека наместо да владее правото во државата, владеат поединци кои се мотивирани само од лична корист, користољубие и материјален интерес. Ова најчесто се манифестира и со појава на самовластие и бизнис интереси, што има негативно влијание врз севкупниот општествен развој, а пред се, се манифестира со ниска социјална сигурност, забавени економски процеси, создавање надоверба кај граѓаните во општествениот систем, дерогирање на принципите на законитост, рамноправност, еднаквост и слобода и сл.

Корупцијата претставува предуслов за непочитување на човековите права и слободи, таа е закана за демократијата и економскиот просперитет на државите, а исто така претставува закана и за праведноста, социјалната правда, владеењето на правото и моралните вредности во општеството. Оттука може да се заклучи дека корупцијата не претставува само општествено штетна појава, туку таа е една од главните причини за неефикасност на државата.

Борбата со корупцијата е високо на агендата и во светски рамки, особено и во рамките на Европската Унија. Имено, постојат бројни корупциски афери на меѓународен план, поврзани и со организиран криминал, каде се вклучени и политичари, носители на извршни и административни функции, високо рангирани во политичките и административните естаблишменти во одделни земји.

Заради корупцијата и организираниот криминал, борбата со корупцијата е значаен дел од заложбите и работата на земјите членки на Европската Унија. При тоа се реализираат антикорупциски кампањи, се градат стратегии и капацитети за нејзино сузбивање, и се преземаат конкретни мерки и активности со цел ефикасно и ефективно превенирање и репресивно постапување за сите казниви поведенија кои спаѓаат во областа на корупција и организиран криминал.

Покрај активностите на Европска Унија, и други бројни меѓународни организации и институции имаат улога во постапувањето против корупцијата, како на пример: Совет на Европа, Организацијата за европска соработка и развој, Европска банка за обнова и развој, ООН, Светска банка и многу други.

Заради заложбите на Европската Унија, борбата против корупцијата да биде приоритет во нивното делување и работење, ова претставува обврска и за земјите во транзиција и земјите заинтересирани за пристап кон Европската Унија. Следствено на ова, борбата со корупцијата се наметнува како приоритет и за Република Северна Македонија.

Под корупција подразбираме казниво поведение, најчесто станува збор за кривично дело, кое се состои од давање, примање или барање корист со намера да се изврши влијание на одреден службеник во врска со неговото работење.

Корупцијата често се поврзува и други кривични дела, како на пример со перењето пари, што допринесува пак, за сива економија, нарушување на легалните финансиски текови, енормно и незаконито богатење на поединци и сл. Како резултат на корупцијата се намалуваат приходите од даноците, се зголемуваат трошоците за јавните услуги и се нарушува распределбата на ресурсите во приватниот сектор.

Според одредени истражувања, проблеми кои најмногу ги засегаат граѓаните се: невработеност, ниски плати, сиромаштија, високи цени и сл., кои во одредени случаи придонесуваат за појава на корупцијата во државата.

Во многу земји политичките лидери ја прогласиле борбата против корупцијата за свој приоритет, во рамките на кој се прават напори на национално ниво, се формираат национални агенции, а се остварува и соработка со меѓународни оранизации и институции со цел создавање на позитивна пракса за успешно сузбивање на корупцијата.

2. Преглед на националното законодавство и други акти

Во Република Северна Македонија има посебно антикорупциско законодавство, каде што се имплементирани и обврските од Конвенцијата во Палермо и Конвенциите за спречување на корупцијата на Советот на Европа. Ова се согледува преку измените во Кривичниот законик кои се однесуваат на: измени кај делата против службената положба, постоење на казнена одговорност на правните лица и посебен систем на санкции, со што всушност националното законодавство се усогласува со меѓународното законодавство.

Кривичниот законик на Република Македонија има бројни измени, а за потребите на оваа анализа ќе ги презентираме кривичните дела од Кривичниот законик (во понатамошниот текст „КЗ“) со последните измени, консолидиран текст од 30 септември 2023 година.

Потребно е да се нагласи дека согласно член 28-а од КЗ се утврдува и *кривична одговорност на правно лице,* во случај кога одговорното лице во правното лице или негов вработен или застапник сторува кривично дело. Казнување на правното лице се определува согласно член 96-а и тоа: За кривични дела на правни лица како главна казна се изрекува парична казна, а во одредени ситуации може да се изречат и споредни казни.

За корупцијата нема предвидено едно посебно дело, туку во Кривичниот законик се предвидени повеќе кривични дела кои се однесуваат на корупциско постапување, и тоа:

- давање поткуп,
- примање поткуп,
- злоупотреба на положбата и овластувањата,
- противзаконско посредување.

Кривични дела кои спаѓаат во областа на корупцијата можат да бидат и: измама; лажен стечај; оштетување и повластување на доверители; проневера во службата; измама во службата; послужување во службата; злоупотреба на државна, службена или воена тајна и фалсификување на службена исправа.

Покрај Кривичниот законик во кој се предвидени казниви поведенија со кои се сторуваат кривични дела во областа на корупцијата, во Република Северна Македонија оваа материја се уредува и со

Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Сл. весник бр. 12, 19 јануари 2019, година LXXV).

Со чл. 1 од овој закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања. За примена на мерките и активностите од ставот на овој член е надлежна Државна комисија за спречување на корупцијата.

Со членот 2 од овој закон се дефинира поимот корупција, под кој се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг.

А под поимот корупција, во смисла на овој закон, се опфатени и поимите на:

- ***пасивна корупција*** - намерно делување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со своите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски и
- ***активна корупција*** - намерно делување на кое било лице кое директно или преку посредник, ветува или дава корист од каков било вид на службено лице, за него или за трето лице, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски.
- Додека пак, под ***судир на интереси*** се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности.

Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси: „Судир на интереси подразбира судир меѓу јавните овластувања и должности со приватниот интерес на службените лица, во којшто службеното лице има приватен интерес, што влијае или може да влијае врз вршењето на неговите јавни овластувања и должности.“

Состојба на судир на интереси може да настане како поради стекнување на лична корист, така и поради избегнување на лични загуби, при што користа односно загубата може да биде материјална или нематеријална.

Постапувајќи во согласност со своите приватни интереси во состојба на судир на интереси, службеното лице предизвикува штета на други лица, на општеството во целина и на јавниот интерес.

- ***Непотизмот*** претставува фаворизирање роднини или пријатели при доделување на функции и почести без притоа да се води сметка за стручноста. Непотизмот подразбира и злоупотреба на службената или на политичката и друга моќ за доведување роднини на привлечни и влијателни функции. Согласно Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси предвидена е забрана на влијание за вработување блиски роднини.

Подарок значи какво било материјално или нематеријално добро. На овој начин, подарок е придобивка која има одредена вредност и се нуди (и прима) на или од службено лице во рамките на должностите што ги врши. Подарокот може да се манифестира во голем број форми, односно може да биде недвижен имот, движен имот, отстапување на некое право, отпис на долг или преземање на долг без надомест или со несоодветен надомест.

Под ***погодност*** се подразбира повластен третман, привилегиран пристап, услуги или други предности. Погодностите се начелно нематеријални и вклучуваат лични услуги, понуди за работа, покани на спортски и други настани со забавен карактер кои носат лична придобивка за поединецот.

Под ***гостопримство*** се подразбира нудење и прифаќање на разни покани за приеми, учества и патувања. Примери за гостопримство се деловни и други официјални настани, деловни патувања и сместување, учества на конференции, деловни ручеци како и давање на други слични услуги.

Со цел имплементација на одредбите од законот, Државната комисија за спречување на корупцијата (во понатамошниот текст: „Државната комисија“ или „ДКСК”) донесува петгодишна **Национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување**. Национална стратегија се подготвува со учество на претставници на државни органи, институции, здруженија, фондации, приватен сектор и медиуми. Државната комисија го следи спроведувањето на мерките од националната стратегија и подготвува годишни извештаи и завршен извештај за спроведувањето на националната стратегија. Државната комисија постапува по сопствена иницијатива или врз основа на добиени пријави. Заради целосно утврдување на фактичката состојба, Државната комисија може да побара податоци и информации од надлежни институции, правни и физички лица.

Со овој закон се уредува и начинот за спречување на корупцијата во вршењето работи од јавен интерес и други дејности на правни лица, како и спречување на судир на интереси.

Државната комисија во Годишниот извештај за спроведување на мерките од Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси предвидени за реализација во 2021 година се наведува дека „Секторот животна средина во контекст на оваа Стратегија се состои од јавните институции кои се дел од централната и локалната власт, а со надлежност за прашања од областа на заштитата на животната средина. Овој сектор добива на значење во последните години заради воведувањето на различни еколошки и други дозволи кои деловните субјекти треба да ги имаат за да можат да ги започнат/вршат своите оперативни активности. Со Националната стратегија во секторот животна средина е утврден 1 проблем за чие надминување предвидени се 1 мерка и 2 активности, 1 во надлежност на МЖСПП и 1 во надлежност ЕЛС. Во секторот урбанизам и просторно планирање состојбата со реализацијата на активностите од Националната стратегија е следна:

- Проблем 1: Невоспоставен интергиран систем за регионално управување со отпад.“

Во Извештајот се констатира дека роковите за реализација на мерките Воспоставување на Регионални центри за управување со отпад и Донесување одлуки за доделување концесии за управување со отпад не се доспеани.

Во врска со горенаведените активности во секторот за животна средина, во Годишниот извештај за работа на ДКСК се наведени следниве статистички податоци:

сектор	2021-2025 Број на предлози			За 2021				За 2022				
	проблеми	мерки	активности	планирани	реализирани	во тек	нереализирани	планирани	Пренесени во 2022	реализирани	Во тек	нереализирани
Животна средина	1	1	2	0	0	0	0	2	0	0	1	1

Табела бр. 1. Извадок од табелата за реализација на Националната стратегија

Може да се забележи дека во секторот животна средина има мал број на мерки и активности кои се преземаат за спречување и постапување во врска со корупцијата во оваа област.

Ова се потвдува и со податокот наведен во Извештајот дека ДКСК постапила само во 5 случаи од област на животна средина во текот на 2022 година, и тоа по примени пријави, а ниту во еден случај по сопствена иницијатива.

Закон за животна средина

Со Законот за животна средина се уредуваат правата и должностите на Република Македонија, на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, како и правата и должностите на правните и на физичките лица, во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина, заради остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Законот за инспекциски надзор во животна средина

Антикорупциските мерки и активности во областа на животна средина можат успешно да се имплементираат доколку постои ефикасен и ефективен инспекциски надзор, бидејќи на тој начин ќе се воспостави практика на контрола и надзор, со што во голема мера ќе биде отежнато коруптивното дејание. Со успешни мерки од страна на државните инспектори од областа на животна средина и природа и нивен интегритет во работењето, ќе се намали можноста за корупција при издавање на дозволи, контрола и мониторинг на системите и сл. Заради тој аспект значајно е проучување и анализа на **Законот за инспекциски надзор во животна средина** (Сл.весник бр.99 од 21 април 2022, година LXXVIII). Со член 1 од овој закон се уредуваат планирањето и спроведувањето на инспекцискиот надзор во животната средина, начелата, организацијата, правата и обврските на инспекторите, актите за инспекциски надзор во животната средина, воспоставувањето на информацискиот систем за инспекциски надзор во животната средина, како и остварувањето соработка во инспекцискиот надзор во областа на животната средина.

Под инспекциски надзор во животната средина подразбираме надзор над субјектите кои вршат дејности и/или активности кои предизвикуваат или имаат потенцијал да предизвикаат влијание врз медиумите и врз областите во животната средина, без оглед дали субјектите на надзорот имаат или немаат обезбедено соодветни акти со кои е регулирано вршењето на дејноста и/или активноста.

Субјекти на надзорот можат да бидат домашни или странски правни или физички лица кои на територијата на Република Северна Македонија при вршењето дејност и/или активност предизвикуваат или може да предизвикаат негативно влијание врз животната средина.

Инспекцискиот надзор во животната средина на централно ниво се врши од страна на Државниот инспекторат за животна средина (во понатамошниот текст: „ДИЖС„) преку инспекторите за животна средина, инспекторите за заштита на природата и водостопанските инспектори, додека инспекциски надзор во животната средина на локално ниво се врши од инспектори за животна средина на локално ниво, кои се распоредени во организационите единици за вршење на инспекциски надзор во животната средина на локално ниво формирани во рамките на општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје.

Покрај инспекцискиот надзор и контрола кој го извршуваат инспекторите при што можат да констатираат неправилности, казниви поведенија и корупциски активности, ДИЖС изготвува и Годишен план за процена на ризици од корупцијата во Државниот инспекторат за животна средина. Така Годишниот план за 2023 година, „има за цел преку согледување на слабостите во процесите и делокругот на работа во ДИЖС да придонесе за искоренување на корупцијата и да спречи нејзина понатамошна појава, да обезбеди владеење на правото, како и квалитет, ефективен и ефикасен придонес во борбата против корупцијата.„

Планот предвидува обврска на сите вработени во инспекторатот согласно Уставот, законите, ратификуваните меѓународни договори и Етичкиот кодекс, при што се бара висок степен на интегритет во работењето од една страна, но и препознавање на облици на корупција и спротивставување на истата, од друга страна.

Имплементација на мерките од овој годишен план се состои од: јакнење на интегритетот на вработените, како и градење на култура на нетолерантност кон корупцијата; примена на законската регулатива со кои се регулира областа на борбата против корупцијата; почитување на Етичкиот кодекс на инспекторите и Етичкиот кодекс на административните службеници; зголемување на институционалната транспарентност и доследно спроведување на законот за слободен пристап до информации од јавен карактер; воспоставување на Систем за управување со ризици за појава на корупција; зајакната контрола и надзор на јавни набавки и процесот за управување со јавните финансии; воспоставување на Систем за заштита на личните податоци – интегритет на информациите; активно учество во воспоставување на електронски систем за инспекција е-инспектор (намалување на субјективно влијание на инспектоторт при вршење на надзор и водењето на постапката, зголемување на институционална соработка и олеснување на комуникацијата помеѓу инспекциските служби); целосна применливост и доследно спроведување на Законот за заштита на укажувачи.

Реализацијата на мерките и активностите кои ги презема ДИЖС може да се согледаат и преку извештаите кои инспекторатот ги објавува на својата веб страна. Така, во извештајот за периодот јануари-јуни 2023 година може да се констатира дека се преземени следниве антикорупциски активности: во делот за интегритет поднесено е едно барање за утврдување дисциплинска одговорност за вработен во ДИЖС, одржана е и една работилница за инспекциските служби во соработка со ДКСК, а изготвена е и Политика за интегритет. Во годишниот план изнесени се и статистички показатели за спроведени инспекциски надзори во прво полугодие по плански региони и општини, при што е наведено дека вкупно се реализирани 1.072 надзори, и констатирани се 220 неправилности.

Во врска со надзорот над законитоста на работата на организационите единици за вршење на инспекциски надзор во животната средина на локално ниво формирани во рамките на општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје се формира Комисија за надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон на локално ниво. При тоа се проверува дали општината, општината во градот Скопје и Градот Скопје имаат определено инспектор за животна средина на локално ниво или е формирана заедничка администрација за вршење инспекциски надзор во животната средина.

По извршениот надзор Комисијата подготвува извештај кој го доставува до Државниот инспекторат за животна средина и до организационите единици за вршење инспекциски надзор во животната средина на локално ниво формирани во рамките на општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје над кои се спроведува надзорот, како и до министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина.

Е – инспектор

Со поддршка на Европската банка за обнова и развој во тек е реализација на проектот за дигитализација и автоматизација на инспекциската постапка, е – инспектор. Овој систем фукционира со размена на податоци за субјектите за надзор, а инспекторите ќе ги добиваат податоците директно преку системот на Платформата за интероперабилност. Оваа платформа овозможува меѓусебно поврзување и размена на податоци помеѓу државните органи, институциите и бизнис компаниите. Електронската размена на податоци и документи помеѓу институциите/компаниите, преку Платформата за интероперабилност, се одвива на стандардизиран, безбеден и унифициран начин, според дефинирани стандарди за безбедност, заштита, формата и структурата на податоците. Со оваа платформа се намалува времето за проток на информации, се зголемува ефикасноста на работата и др.

Инспекциски надзор преку овој систем реализираат неколку инспекторати, и тоа: Државниот управен инспекторат, Државниот пазарен иснпекторат и Државниот трудов инспекторат. За инспекциски надзор на другите инспекциски служби во тек е развој на модулите и истите ќе почнат со примена од март 2024 година.

Закон за слободен пристап до информациите од јавен карактер („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/2019). Во овој закон се вградени основните принципи на кои се темели правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер, што претставува предуслов за подобрување на демократската клима во државата, подобрување на транспаренстноста на институциите и целосно остварување на правото на физичките и правните лица за пристап до информациите од јавен карактер. Со законот се уредува дека секој имател на информации треба да определи едно или повеќе службени лица кои ќе посредуваат при остварување на правото на слободен пристап до информациите. Според начелото на активна транспарентност, секој имател на информации на својата веб - страница треба да објави повеќе документи и податоци.

Со **Законот за заштита на укажувачите** се уредуваат заштитеното пријавување, во јавниот и приватниот сектор, заради заштита на јавниот интерес, правата на укажувачите, како и постапувањето и должностите на институциите, односно правните лица во врска со заштитено пријавување и обезбедувањето заштита на укажувачите. Заштитено пријавување може да биде заштитено внатрешно пријавување, заштитено надворешно пријавување или заштитено јавно пријавување, анонимно или доверливо, со добра намера и врз основа на разумно уверување во времето на пријавувањето дека информациите содржани во пријавата се вистинити. Со законот се уредува и заштита на податоците и идентитетот на укажувачот, обезбедување на негова заштита и право на судска заштита. Исто така, се предвидува и правото на надомест на штета што може да ја претрпи тој или нему блиски лица поради заштитено пријавување. За примените пријави од укажувачите до Државната комисија за спречување на корупцијата се доставуваат полугодишни извештаи за примени пријави од укажувачи.

Покрај одредени законски решенија со кои се уредува областа на заштита на животна средина и антикорупциското делување во оваа област, постојат и други подзаконски акти кои ја уредуваат областа за спречување на корупција, како на пример етичките кодекси.

Покрај законските решенија за уредување на оваа област, во Република Северна Македонија има и други стратешки документи и акти кои се однесуваат на борбата против корупцијата. ДКСК донесува петгодишна **Национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување**. Со акциониот план се уредуваат хоризонталните области, и тоа:

4.1. јавни набавки,

4.2. вработувања во јавниот сектор,

5.1. политички систем,

5.2. правосудство,

5.3. органи за спроведување на законот,

5.4. здравство,

5.5. образование,

5.6. труд и социјална политика,

5.7. урбанизам и просторно планирање,

5.8. животна средина,

5.9. земјоделство,

5.10. спорт,

5.11. економија и бизнис,

5.12. јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата и локалната самоуправа,

5.13. медиуми и граѓанско општество,

5.14. надзор над спроведување на законите,

5.15. имот во државна сопственост.1

Тука спаѓа и **Стратегијата за транспарентност на Владата на РСМ со Акциски план (2019-2021),** која е донесена со цел зголемување на нивото на транспарентност што влијае врз демократизацијата, контролата на институциите, економскиот развој на државата и сл. Проценката на транспарентноста на некој орган се цени според ефективноста на пристапот на граѓаните до податоци од јавен карактер и проактивноста при објавувањето на јавните податоци.

Активна транспарентност: Наречена уште и доброволна, активната транспарентност подразбира објавување на податоците од страна на ВРСМ и органите на државната управа, без притоа граѓаните, правните лица, медиумите и сл., да ги употребуваат механизмите за пристап до информациите од јавен карактер воспоставени во законодавството (Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер објавен во „Службен весник на РСМ“ бр. 101/2019).

Одговорност: Одговорноста е тесно поврзана со транспарентноста. Ако транспарентноста ја дефинираме како активно објавување на податоците од страна на ВРСМ и органите на државната управа, одговорноста ја детерминира институционалната врска помеѓу повеќе фактори со цел да се утврди кога еден од нив треба да биде санкциониран за некое свое дејствие или за неуспехот во

исполнувањето на зададените цели. Кога станува збор за органите на државната управа, може да стане збор за хоризонтална и за вертикална одговорност. Хоризонталната одговорност ги опфаќа институционалните врски меѓу самите органи, така што едните ги контролираат другите. Вертикалната поврзаност, пак, ги опфаќа врските помеѓу граѓаните и органите на државната управа.

Покрај Стратегијата, Владата ја има донесено и **„Акција 21„ - план за борба против корупцијата** со кој се имаат дефинирани следниве мерки и активности:

1. Екипирање и дигитализација на Јавното обвинителство на Република Северна Македонија и истражните центри во рамки на основните јавни обвинителства; од 23 Основни ЈО само 4 обвинителства имаат истражни центри, потребно е екипирање и дигитализирање.
2. Дигитализација на матичните книги и издавање на електронски изводи од матичните книги; потребно е да се воспостави целосна електронска евиденција на бази на податоци.

1 Види повеќе Прилог 1

3. Усогласување на законодавството во областа на дигитализацијата како механизам за борба против корупција; прецизирање и измена на законски решенија заради надминување на системски слабости, а ќе се формира и работна група.
4. Зголемување на употребата на Националната платформа за интероперабилност за потребите на надлежните органи за борба против корупција; на националната платформа ,,Интероперабилност,, поврзани се 32 институции, но само 15 ја користат редовно, следи детална анализа и набавка на хардвер и софтвер.
5. Воспоставување на електронски систем за инспекција „Е-инспектор"; Цел на овој систем е намалување на субјективното влијание на инспекторот за време на инспекцијата. Изработено е пилот софтверско решение и само неколку модули, кои се во завршна фаза на спроведување, за што е потребно да се набави соодветен хардвер.
6. Стратегија за јакнење на капацитетите за водење финансиски истраги и конфискација на имот 2021-2023 и формирање на Национална комисија за следење на акцискиот план на Стратегијата за јакнење на капацитетите за водење финансиски истраги и конфискација на имот 2021-2023; со Стратегијата се дефинираат приоритетите и активностите со цел унапредување на финансиски истраги и системот за конфискација на имот, но не е донесена одлука з аформирање на национална комисија како тело за надзор. Констатирано е дека има пропусти при финансиските истраги и примена на мерките за заплена, замрзнување имот и конфискација.
7. Управни и надзорни одбори; Слабости се: дискреционото одлучување, нетранспаретна постапка за членовите како и нивно образование, искуство и сл. Треба да се ограничи бројот на членови и да се утврдат прецизни услови за нивно именување.
8. Изменување на законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси; ДКСК само води регистар, нема поимник, нема разграничување помеѓу именувани и избрани лица и сл. Одредени поими на се прецизирани, има непрецизност за утврдување на судир на интереси и сл. Да се дополни Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. ДКСК да изготви прирачник за изработка на план за интегритет, листа со носители на јавни фукции и др.
9. Назначување на овластено лице за прием на пријави од укажувачи; потребно е назначување на овластено лице за прием на пријави од укажувачи.
10. Јавни набавки; потребно е да се изработат интерни процедури за спроведување на постапките за јавни набавки, доекипирање со стручен кадар во Биро за јавни набавки задолжено за управна контрола, професионализација во јавните набавки и др.
11. Изготвување на Закон за изменување и дополнување на законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост; потребна е измена и дополнување на законот, а заради уредување на начинот на користење и спречување на злоупотребата на службените возила.
12. Изготвување на годишна Антикорупциска програма; заради воспоставување ефикасен систем на мерки за превенција и брорба против корупцијата.
13. План за изменување и дополнување на прописите од областа на административните службеници и вработените во јавниот сектор; постапките за пополнување на работни места се слабост, треба во огласот да се наведат сите потребни документи, да се проверуваат доказите, да се утврдат критериуми за јавен оглас, да се донесе Закон за плати во јавен сектор и сл.
14. Централна база за издавање на лиценци и дозволи; моментално нема централна

база, работењето е дисперзирано, треба да се создаде централна платформа за евидентирање на издадени лиценци и дозволи и сл.

15. Координација со институции; потребно е зајакнување на меѓуинституционалната координација и соработка, преку определување контакт точки кои ќе бидат во постаојана комуникација.
16. Систем за следење на предмети и претставки; во тек е формирање на повикувачки центар за следење на предмети.
17. Етички кодекс за административни службеници; овој акт не се спроведува во целост, треба истиот да се ревидира и да се зајакне неговата примена.
18. Регистар на доделена државна помош, треба да се воведе ваков регистар заради транспаренстност при доделување на државна помош.

Во **Кодексот за административни службеници** донесен од Министерство за информатичко оштество и администрација (Службен весник бр. 27/14) се пропишуваат етичките стандарди и правилата на однесување на административните службеници. Во Кодексот се предвидени почитување на начелото на законитост, професионалност, непристрасност, недискриминација, политичка неутралност, личен интегритет и др.

Од особено значење е член 12 кој се однесува на Застапување на јавниот интерес, односно административниот службеник не се доведува во состојба на судир на личниот со јавниот интерес и се спротивставува на секое нечесно, несовесно и недолично однесување во службата. Во своето работење, административниот службеник го застапува јавниот интерес, правата и интересите на сите граѓани и другите субјекти во заедницата, имајќи ги предвид развојните цели на општеството.

Исто така, и член 13 кој се однесува на злоупотреба на статусот на административен службеник, предвидува дека административниот службеник при вршење на приватни работи не ги користи предностите кои произлегуваат од неговиот статус на административен службеник заради остварување на негова лична корист. Административниот службеник не нуди, ниту обезбедува било какви предности кои по било кој основ би биле поврзани со неговиот статус на административен службеник. На овој начин се пропишани одредби со чие почитување се овозможува професионално и етичко постапување, во спротивно дејствијата се во сферата на корупција.

Постојат и други кодекси за уредување на оваа материја, како на пример **Кодексот за транспаренстност на локално ниво,** кој содржи минимум стандарди за проактивно информирање на јавноста за работата на органите на општината, за услугите што ги обезбедува општината преку јавните служби, како и други информации коишто ги создава или со коишто располага општината.

Веб-страницата на општината е основната алатка за информирање на јавноста на којашто треба да бидат објавени сите информации од јавен карактер. Притоа треба да се води сметка за обезбедување веб-пристапност на најлесен и најбрз начин, видливост на категориите на информации на главното мени, со пристап до сите категории на информации до втор клик. Податоците треба да бидат редовно ажурирани, со посебен пристап во зависност од спецификите на секоја информација и потребата од ажурирање на дневна основа, или веднаш по настаната потреба.

Клучни принципи за достапноста на податоците/информациите кои се предмет на кодексот се: водени од побарувачката, отвореност и навременост. Органите на општината треба да бидат транспарентни во работењето и должни се да им овозможат на граѓаните приспат

до основните информации за услугите. Со кодексот се уредува и начинот на објавување на податоците и информациите, заштитата на личните податоци, ажурирањето на информациите и др.

Етички кодекс на инспекторите

Овој Етички кодекс е донесен од страна на Инспекцискиот совет и со него се определуваат основните принципи на однесување и работење на инспекторите. Целта на кодексот е да се обезбеди почитување на законитоста, професионалниот интегритет и ефикасноста при вршењето на должностите, во рамките на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во земјата.

Во однос на антикорупциско делување на инспекторите, во кодексот се потенцира чесното работење, избегнување на етички некоректно однесување, како и избегнување на користење на статусот или влијание за задоволување на сопствени материјални и лични интереси или интереси на членовите на нивните семејства. Исто така, кодексот пропишува дека инспекторите не смеат да ги злоупотребуваат овластувањата и статусот на инспектор.

3. Институционална рамка

Борбата против корупцијата е во рамки на надлежностите и овластувањата на надлежните органи, кои во секојдневното работење, покрај другите активности, имаат и обврска за преземање на антикоруптивни делувања. Согласно нашето национално законодавство надлежни органи се:

- **Влада** на Република Северна Македонија, Акција 21 план за борба против корупцијата, Владата на Република Северна Македонија во август 2017 година донесе одлука за донесување Стратегија за јакнење на капацитетите за водење финансиски истраги и конфискација на имот со Акциски план за нејзино спроведување во периодот од 2018 до 2020 година.

- **Собрание** на Република Северна Македонија, усвојува национална стратегија, разгледува и усвојува извештаи од ДКСК, донесува буџет за ДКСК.

- **Министерство за финансии**, ДКСК доставува предлог буџет до министерството.

- **Државна комисија за спречување корупција**, е самостојна и независна во вршењето на работите и има својство на правно лице. Комисијата донесува национална стратегија со акционен план, спроведува антикорупциска проверка на закони и други акти, постапува по пријави, покренува иуницијативи, следи законитост на работење и сл. Комисијата доставува извештај до Собранието, но и до Претседателот на Република Македонија, Владата на Република Македонија и средствата за јавно информирање.

  Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) има законска обврска да донесе петгодишна Национална стратегија за спречување на корупција и судир на интереси со акционен план за нејзино спроведување.Ова е прв документ од областа на борбата против корупцијата што се усвојува на највисоко ниво, односно од Собранието на Република Северна Македонија. Претходно, изготвувањето и донесувањето Државна програма за превенција и репресија на корупцијата и на судирот на интереси беше само во надлежност на ДКСК. Во периодот 2003-2019, ДКСК усвои четири државни програми. Последната програма се однесува на периодот 2016 - 2019 година.

- **Локална самоуправа**, општините адонесуваат Годишен план за борба против корупцијата и судир на интереси и акционен план за идентификувани мерки со активности и индикатори.

- **Министерство за животна средина и просторно планирање**,

- **Државен инспекторат за животна средина**, соработка со бизнис заедница, граѓански здруженија, образовни и научни институции и сите чинители кои можат да придонесат со своите активности за зголемување на транспарентноста, и нагласена соработка со ДКСК за спречување корупција во делот на транспарентност и интегритет на инспекцискатa служба. Одржана е работилница со ДКСК, изготвена е политика за интегритет и назначено лице за оваа проблематика.

- **Јавни обвинителства и судови,** процесирање на кривични дела поврзани со корупција и судир на интереси,

- 7 антикорупциски институции (согласно Агенда 21)

- **Министерство за внатрешни работи,**

  Во рамките на своите надлежности и овластувања, криминалистичката полиција во рамките на Министерството за внатрешни работи, ex officio е задолжена за откривањ ена сите кривични дела, вклучително и кривичните дела во врска со корупцијата.

Согласно законот за внатрешни работи контрола на вршењето на работата на МВР, се врши со надворешна и внатрешна контрола.

Внатрешната контрола ја остварува посебна организациска единица за потребите на Министерството која спроведува постапки за оценување на законитоста на постапувањето на работник во Министерството.

Со цел превенција и заради спречување на корупција и злоупотреба на службената положба, а со цел јакнење на интегритетот на работниците во Министерството и превентивно дејствување, организациската единица за внатрешна контрола, врши проверка на интегритет преку спроведување *тест за професионален интегритет* на работниците во Министерството.

Резултатот од тестот за професионален интегритет може да биде индикатор за поведување на предистражна постапка, процена и анализа на ризикот од корупција, промена на методологијата и процедурите за работа и утврдување на видот и потребата за обука на работниците.

- **Министерство за правда,**

Согласно *Законот за судовите*, судот одлучува во постапка пропишана со закон:

- за правата на човекот и граѓанинот и правно заснованите интереси,

- за споровите меѓу граѓаните и другите правни субјекти,

- за кривични дела и прекршоци и

- за други работи што со закон се ставени во надлежност на судот.

Во Основниот кривичен суд Скопје се формира специјализирано судско одделение надлежно за судење на дела од областа на организираниот криминал и корупција за целата територија на Република Македонија. Специјализираното судско одделение е надлежно да суди за:кривични дела злоупотреба на службена положба и овластување од членот 353 став 5, примање на поткуп од значителна вредност од членот 357 и противзаконито посредување од членот 359 сите од Кривичниот законик, извршени од избран или именуван функционер, службено лице или одговорно лице во правно лице.

Според Законот за јавнобвинителската работа, Јавнообвинителските службеници работите утврдени со закон ги извршуваат врз основа на начелата на законитост, професионалност, стручност и компетентност, одговорност, ефикасност, професионална етика, непристрасност и објективност, сервисна ориентираност, транспарентност и доверливост, *спречување судир на интереси* и економичност.

Јавнообвинителскиот службеник не смее да прима подароци поврзани со неговата работа, со исклучок на протоколарни, и повремени подароци од пониска вредност. Подароци што не ја надминуваат вредноста од 1.000 денари, или подароци добиени од иста личност чија што вкупна вредност не надминува 3.000 денари во дадена година, се сметаат за подароци од пониска вредност.

Подароци примени од страна на службени лица или од меѓународни организации, дадени за време на посети, гостувања или во други слични околности, се сметаат за протоколарни подароци. Забраната и ограничувањата, исто така, се однесуваат и на брачниот другар на јавнообвинителскиот службеник, на лица кои живеат заедно со јавнообвинителскиот службеник во вонбрачна заедница, на неговите деца, родители и на лица кои живеат во исто домаќинство.

Основно јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е надлежно за најсложените форми на организиран криминал и висока корупција и

е задолжено за постапување по предмети поврзани со организираниот криминал и корупцијата на ниво на цела територија на Република Северна Македонија. Седиште на Основното јавно обвинителство за гонење на организиран криминал и корупција е во Скопје. За својата работа тоа е одговорно пред Јавниот обвинител на Република Северна Македонија кој врши надзор на работата на ова обвинителство, како и пред Советот на јавните обвинители. Клучната гаранција за неговото функционирање во согласност со законите е финансиската независност која го претставува основниот столб и предуслов за независност на секоја институција, па и на Јавното обвинителство.

- **Инспекциски совет,**

  Работата на советот и инспекторите се уредува со законот за инспекциски надзор, во кој се предвивени следните начела на работа: начело на законитост; начело на заштита на јавниот интерес; начело на еднаквост, непристрасност и објективност; начело на одговорност; начело на материјална вистина; начело на сослушување на субјектите на инспекцискиот надзор; начело на самостојност; начело на јавност; начело на пропорционалност; начело на превенција и начело на супсидијарност.

- **Финансиска полиција,**

  Целта на Законот за финансиска полиција е заштита на финансиските интереси на Републиак македонија преку откривање и криминалистичко истражување на кривичните дела перење пари и други приноси од казниво дело, недозволена трговија, криумчарење, даночно затајување, како и други кривични дела со противправна имотна корист од значителна вредност. Исто така, Финансиската полиција може да презема мерки за фаќање и пријавување на сторителите на кривичните дела, обезбедување на докази, други меки и активности што можат да користат за непречено водење на кривичната постапка по службена должност или по наредба на јавен обвинител преку извршување на надлежностите во правосудната полиција согласно закон. Може да прибира и анализира податоци за готовински трансакции, презема предистражни и други мерки кога постојат основи на сомнение за сторени кривични дела, ја следи трагата на парите со цел за откривање на казниви дела утврдени со закон, врши увид и преглед на сметководствени податоци и евиденции во компјутерски системи во присуство на одговорно лице или од него овластено лице и врши други работи согласно со закон; врши форензичка компјутерска анализа на привремено одземени, компјутерски системи и други електронски уреди; поднесува кривични пријави до надлежниот јавен обвинител за кривични дела од нејзина надлежност, кои се гонат по службена должност; поднесува иницијатива за поведување на даночна и друга постапка за утврдување и наплата на јавните давачки пред надлежниот орган и да врши други работи утврдени со закон.

- **Финансиско разузнавање**,

  Управата за финансиско разузнавање е единица за финансиско разузнавање на Република Македонија, основана за целите на прибирање и анализа на извештаи за сомнителни трансакции и други информации од значење за спречување и откривање перење пари и финансирање на тероризам и доставување на резултатите од анализата и други дополнителни релевантни информации до надлежните органи кога постојат основи за сомневање за перење пари и финансирање на тероризам.

  Управата е самостојна и оперативно независна при извршувањето на надлежностите пропишани со овој закон и има овластување целосно слободно да ги извршува своите надлежности, вклучувајќи и одлучување во однос на анализирање, барање, проследување и доставување на резултатите од своите анализи и информации, податоци и документација до надлежните органи и единици за финансиско разузнавање на друга држава.

Вршењето на задачите и реализацијата на целите на Управата е во непосредна врска со преземањето на соодветни мерки кои се насочени кон отстранување на разните видови на коруптивно однесување кои би можеле да се појават во најразлични форми како што е неморално и неетичко однесување, судир на интереси, непотизам и слично. Во таа насока потребно е да се изврши идентификација на ризичните области, како и воспоставување на алатки и контролни механизми за надминување на детектираните ризични области, со предлог решенија кои ќе придонесат во превенирањето , спречувањето или намалувањето на ризиците на корупција при спорведувањето на надлежностите на Управата , кои активности се утврдуваат со овој Годишен план за спречување на корупција на Управата за финансиско разузнавање.

- **Управа за јавни приходи,**

Правната рамка за работењето на УЈП, општото даночно право и даночната управна постапка се дефинирани во два акта – Законот за Управата за јавни приходи и Законот за даночна постапка.

Законот за Управата за јавни приходи претставува правна рамка која го одредува делокругот, начинот на финансирање, организацијата и раководењето, како и должностите, овластувањата, одговорностите, но и правата на вработените при собирањето, евидентирањето, обработката и заштитата на податоците во врска со работите на УЈП.

Со Законот се вовела класификација на сите работни места со што се утврдија различните нивоа на работни места и звања на даночните службеници и потребните квалификации и компетенции за нив. Со овој закон е воведен "интерниот конкурс" како начин на остварување на унапредувањата и регулиран е начинот на оценување на вработените, доделувањето на награди и признанија, дисциплинската одговорност и следењето на напредокот во нивната кариера.

Со Законот за даночна постапка се регулира: општото даночно право, постапката на утврдување на данокот, постапката на контрола, постапката на наплата на јавните приходи, правата и обврските на даночните обврзници, постапката по жалба, водењето на прекршочната постапка и прекршочните одредби. Со наведената правна рамка се обезбедува можност за засилување на административниот капацитет за спроведување на законодавството и за борба против одбегнување на плаќање даноци.

- **Царинска Управа.**

Идентификување на корупцијата и злоупотребата на службена положба во следните ситуации:

Се случува при контактите со царинските службеници;

Колку повеќе директни контакти наметнати со регулативата и системот – толку поголем простор за корупција и злоупотреба на службената должност;

Сложена и непрецизна регулатива со непотребни дискрециони права како причина за корупција и злоупотреба на службената должност;

Непостоечки или низок степен на транспарентност - повеќе простор за корупција и злоупотреба на службената должност;

Плаќање на давачки во готово - повеќе простор за корупција и злоупотреба на службената должност;

Македонската економија е сеуште високо увозно зависна – 80% од бизнисите мораат да работат со Царинската управа.

Последици

- Нелегална трговија со наркотици, оружје, стоки со двојна намена;
- Производство и дистрибуција на фалсификати и пиратерија;
- Плаќања со готови пари;
- Перење пари;
- Даночна евазија;
- Економски криминал;
- Финансирање тероризам;
- Помали финансиски можности за задоволување на јавните потреби;
- Намалена заштита на животот, здравјето и човековата околина;
- Повисоки трошоци за легалната трговија;
- Нелојална конкуреција и неповолен бизнис амбиент.

Царинската управа тргнува од определбата за успешно спречување на корупцијата и последиците од неа, кои влијаат во разградување на општествениот систем и на основните општествени вредности, во уривање на демократските институции и попречување на владеењето на правото во злоупотребување на институционалните капацитети во полза на нелегални цели и интереси.

4. Проценка на ефективноста на правната рамка (case study)

Ефективноста на правната рамка за антикорупција во областа на животна средина треба да се разгледува од аспект на ефикасна примена на актуелната национална легислатива. Имено, потребно е целосно имплементирање на адекватни правни норми кои се однесуваат на заштитата на животната средина, но истовремено се создаваат услови за примена на мерки и активности со кои се спречува корупцијата во оваа област.

Со цел проучување на ефективноста на правната рамка во Република Северна Македонија, ќе се изврши анализа на одредени појави и состојби со цел донесување на заклучок за ефектите од антикорупциските мерки во областа на животната средина.

4.1 Коруптивни активности и кривични дела

Припадниците на полицијата, инспекциските органи, царината и претставниците на други надлежни органи се дел од т.н. law enforcement agencies, и во рамки на своите надлежности и овластувања директно се задолжени за мониторинг, контрола, надзор и сузбивање на еколошки кривични дела. Така, на пример, криминалистичката полиција согласно позитивните законски прописи, со кои се уредува нејзината надлежност, ex officio е надлежна за откривање на кривичните дела, во таа рамка вклучително и еколошките казниви поведенија. Инспекциските служби се задолжени за инспекциски контрола и надзор над спроведување на законските норми од областа на заштита на животна средина, а царината, пак, е вклучена во делот на царинска контрола на гранични премини и сл.

Оттука, многу е значајно да се направи анализа на работата на овие надлежни органи, како и на кој начин истите ги спроведуваат мерките и активностите во рамките на своите надлежности и овластувања, дали го почитуваат начелото на законитост и транспаранетност, дали имаат интегритет при реализација на секојдневните обврски и се останато што се донесува на создавање на предуслови за законско постапување при заштитата на животната средина и природа.

Државниот иснпекторат за животна средина е еден од државните органи кој е задолжен за инспекциски надзор во областа на животната средина. Во рамки на нивното работење може да се забележи примена на современи методи и техники на работа, изработка и примена на различни видови на Стандардни оперативни процедури, вклученост во меѓународни проекти и соработка, стручно и професионално постапување на терен, и др.

Но, сепак во рамки на повеќегодишното делување на ДИЖС, Министерството за животна средина и Управата за животна средина, забележани се неколку **корупциски афери**[2], кои всушност директно укажуваат на постоење на корупција во сферата на работата на инспекциските органи.

Така на пример, може да се истакне случајот со *оперативната акција „Зелено„*, реализирана од страна на Министерството за внатрешни работи, при што до ОЈО Скопје била поднесена кривична пријава против 16 лица, од кои 7 службени лица вработени во Министерството за животна средина и Државниот инспекторат за животна средина, како и 9 - мина сопственици, управители или овластени лица во компании. Осомничените се гонат за одредени незаконитости во работењето, а поднесените кривични пријави се однесуваат

2 Податоците во глава 3 се од отворени извори на сознанија - објави во медиуми

на основани сомненија за „злоупотреба на службената положба и овластување“, „примање поткуп“ и „давање поткуп“.

Седум лица од пријавените, во својство на службени лица, вработени во Министерството, Државниот инспекторат и Управата за животна средина, во текот на 2014 година ја искористиле својата службена положба и овластување, и на одредени правни или физички лица кои се јавуваат во својство на баратели на дозволи или потврди за вршење дејност-увоз на стоки со ознака Д4, односно кои согласно тарифникот се под режим на ограничен увоз, а кои дозволи се издаваат од страна на Министерството за животна средина и просторно планирање, им овозможуваат противправно да се стекнат со истите и покрај тоа што не поседуваат целокупна документација.

Лицата против кои се поднесени кривичните пријави вршеле редовни инспекциски контроли и притоа во записниците од извршената контрола внесувале лажни податоци, кои не соодвествувале со состојбата на лице место. При тоа одредени правни субјекти биле фаворизирани пред други правни субјекти, не биле казнувани, продолжувале противправно да обавуваат дејност, а за сметка на тоа се стекнувале со противправна имотна корист. За таа цел, осомничените сопственици и управители на правни субјекти, на пријавените службени лица им ветувале, односно им давале поткуп во форма на парични средства, угостителски услуги и патувања во земјата и странство за да постапат противзаконски во делот на издавање различен вид на дозволи и покрај што барателите не ја поседувале целокупна документација.

Исто така, овие лица се обидувале да издејствуваат и скусување на законски предвидените рокови потребни за издавање на одреден вид на дозволи. Тоа се однесувало на ексим дозволи за увоз на стоки, а вршеле и притисок врз точно посочени правни субјекти–создавачи на отпад од пакување да склучат договори со точно посочени Управувачи со отпад чии сопственици и управители се дел од пријавените, а кои пак се во блиски релации со службените лица.

Врз основа на овие сознанија и врз основа на наредба лишени се од слобода тројца од осомничените, а четвртото лице за кое е издадена наредба не било достапно за органите на прогонот, бидејќи лицето било надвор од границите на Р.Македонија. Тројцата осомничени биле изведени пред Судија на претходна постапка кој им одредил мерки на претпазливост, односно забрана да го напуштат живеалиштето поради што им биле одземени патните исправи и имале обврска да се јавуваат во Суд, како и забрана за вршење на дејност.

Со анализа на овој случај, односно анализа на case study оперативна акција „Зелено„ може да се забележи дека неколку лица од надлежните органи, како што се Министерството за животна средина, Државниот инспекторат за животна средина и Управата за животна средина сториле одредени коруптивни дејанија, со што всушност станале и сторители на кривичните дела Злоупотреба на службена положба и овластување и Примање поткуп. Во рамки на овие кривични дела биле инволвирани и сторители од бизнис заедницата, односно сопственици и управители на правни субјекти кои се јавуваат како сторители на кривичното дело Давање поткуп. Анализирајќи го овој случај може да се заклучи дека при вршењето на својата секојдневна работа на терен вработените во горенаведените државни органи ја злоупотребиле својата службена положба и овластување и примиле парични средства, угостителски услуги и патувања во земјата и странство, и на тој начин го сториле кривичното дело за кое се обвинети. Целта заради која се сторени овие кривични дела е противзаконско постапување при издавање на одреден вид на дозволи, без адекватна документација. При тоа по извршената контрола и надзор од страна на надлежните органи, во записниците од извршената контрола биле внесувани лажни податоци, правните субјекти не биле казнети, туку напротив истите биле фаворизирани и се стекнале со противправна имотна корист.

Овој случај ни укажува на слабостите на системот за борба против корупција, постоење на конкретни кривични дела кои се однесуваат на коруптивни активности, ранливоста на одредени позиции и работни места, кои заради различни криминогени фактори потклекнале пред предизвиците на законското работење и се јавуваат како сторители на кривични дела.

Во текот на 2021 година била поднесена *кривична пријава против државен инспектор за животна средина* за примање на поткуп, откако примил мито од 200 евра. Тој од сопственик во Кичево ги побарал и ги добил овие пари, при што имал и помагател кој ќе се гони кривично. Сопственикот имал авто плац, а инспекторот за возрат на митото, не требало да изврши контрола на плацот. Кривичната пријава е поднесена заради основано сомневање дека државниот инспектор за животна средина сторил кривично дело Примање поткуп, за време на вршењето на својата службена должност. За второпријавениот е поднесена кривична пријава за постоење на основано сомневање на сторено кривично дело Помагање, бидејќи истиот му овозможил на инспекторот да ги земе парите од поткупот во просториите на неговата канцеларија во Кичево.

Оваа појава за остварување материјална корист од прикривање на законски прекршувања на загадувачите, била осудена од страна на ДИЖС.

Како следен случај кој може да биде нотиран како дел од корупциските кривични дела во областа на животна средина во земјата, е ,,кривичната пријава поднесена од страна на Управата за финансиска полиција против едно физичко лице во својство на службено лице - *Раководен државен службеник при Министерството за животна средина и просторно планирање на Република Северна Македонија*. Кривичната пријава е поднесена заради постоење на основано сомнение дека истиот во текот на 2021 година ја искористил својата службена положба односно постапил спротивно на член 108 ст.1 и ст.8 од Законот за животна средина, на начин што без да биде извршен увид во инсталацијата и нејзината работа заради утврдување на исполнувањето на барањата согласно законските прописи, лично изработил и одобрил А-интегрирана еколошка дозвола на ЈПДКО Дрисла Скопје, иако истите не поседувале соодветна опрема и инсталации за прием и третирање на 22 шифри на опасен отпад од наведените 36 во издадената дозвола, по што во текот на 2021 година во ЈПДКО Дрисла бил примен и третиран 16.900 килограми опасен отпад од неколку правни субјекти, со што пријавениот сторил и кривично дело Загадување на животната средина и природата согласно член 218 од Кривичниот законик на РСМ, а притоа наведениот правен субјект се стекнал со имотна корист во износ од 455.368 денари,,.

И со овој случај се утврдува постоење на корупција во областа на животна средина, а сторител е лице кое сторило кривично дело Злоупотреба на својата службена положба, но исто така е сторено и кривичното дело Загадување на животната средина и природа, а резултатот е противправно остварување на имотна корист.

За корупција во областа на животна средина може да се нотираат и кривичните дела откриени во рамки на *оперативната акција Пента*. Имено, во декември 2014 година, бил лишен од слобода командирот на Полициската станица за граничен надзор на Охридското Езеро, поради постоење на основано сомнение за сторено кривично дело Злоупотреба на службена положба и овластување. Покрај кривична пријава за командирот, поднесени се и кривични пријави против четири лица од Струга за сторени кривични дела „поттикнување“ и „незаконит риболов“ според крвичниот закон на Р.Македонија. Во овој случај станува збор за раководно лице на висока позиција во Министерството за внатрешни работи кое подолг временски период организирал група која неовластено ловела риби и истите ги продавала во ресторани и други угостителски објекти и приватни лица. Дејствието на делото се состоело во активностите на командирот, кој заради стекнување противправна имотна корист, им овозможил на останатите пријавени лица континуирано сторување

на кривичното дело Незаконит риболов во водите на Охридското Езеро. Командирот во повеќе наврати морал, но не извршил службени дејствија согласно законските прописи и не преземал мерки за вршење на контрола во водите на Охридското Езеро. Тој ги известувал останатите пријавени лица за времето и местото на полициските контроли на езерската полиција, со цел избегнување на патролите, поставување на мрежите на места каде што нема да патролира езерската полиција, со цел да не бидат откриени и да не им биде запленета опремата и мрежите со кои сторувале кривично дело Незаконит риболов. За возврат на оваа ,,услуга,, командирот добивал паричен надомест или незаконски уловена риба.

Со оперативната акција Пента, откриени се сторители за кривични дела од областа на корупција во животна средина, поточно Злоупотреба на службена положба и овластување, поврзано со кривичните дела Поттикнување и Незаконит риболов. Овие кривични дела се уште еден показател дека постојат кривични дела поврзани со корупцијата во областа на животната средина, а кои се однесуваат на активната улога на раководни лица, кои се поврзуваат со други сторители за сторување на овие кривични дела.

Најнов случај на корупција во областа на животна средина на 30.10.2013 година е приведувањето на вработен во Шумска полиција во Демир Хисар поради примање поткуп. Вработениот во Шумска полиција од Демир Хисар бил лишен од слобода и осомничен за сторено кривично дело по чл.357 од КЗ „примање поткуп». Вработениот побарал пари, за возврат да не постапи односно да не санкционира незаконско работење. Но, лицето го пријавило случајот во СВР Битола и му биле дадени крим-технички обработени пари, кои тој му ги дал на вработениот од Шумска полиција. По предавањето на парите, тој е лишен од слобода и кај него се пронајдени 18.000 денари кои потекнуваат од кривичното дело, по што е приведен во полициска станица Битола и против него ќе следува кривична пријава.

Овој случај укажува на фактот дека вработените во надлежните органи кои треба да постапуваат согласно на своите надлежности и овластувања да спречуваат кривични дела, истите може да се јават во улога на сторители на кривични дела поврзани со корупција. Како во горенаведениот случај, вработен во Шумската полиција наместо да го санкционира лицето кое сторило казниво поведение, истиот побарал поткуп за да не го санкционира лицето. Но, со примена на форензички техники на ставање клопка на парите кои биле обележани, in flagranti се докажало кривичното дело примање на поткуп кај вработениот во Шумската полиција. На тој начин недвосмислено се потврдило коруптивното делување на вработениот, кој ја искористил својата службена положба со намера противправно да се стекне со материјална корист со примање на поткуп.

Со анализа на горенаведените случаи на корупција во областа на животната средина, може да се заклучи дека ефективноста на правната рамка не е на задоволително ниво. Имено, постојат бројни случаи кои потврдуваат дека вработени во различни институции, на различни нивоа на работа од најниски до високи раководни позиции преземаат коруптивни дејствија и се јавуваат како сторители на кривични дела Примање поткуп, Злоупотреба на службена положба и овластувања и сл. Тоа укажува дека правната рамка има одредени слабости и дека нема сеопфатен и систематски пристапк кон спречувањето на корупцијата во државата, вклучително и во областа на животната средина. Во наредeн период треба да се изврши дополнителна анализа со детално и целосно лоцирање на слабостите на правната рамка, со цел детектирање на клучните точки кои ќе треба да се корегираат со цел успешно и ефикасно спречување на корупцијата во иднина.

4.2. Човечки ресурси

Наредeн показател за ефективноста на правната рамка може да биде и пополнетоста на човечки ресурси на адекватни работни позиции, кои работејќи стручно и професионално ќе придонесат за превенција на корупцијата во областа на животна средина. Доколку во надлежните државни органи се вработува стручен и професионален кадар, со адекватна стручна спрема, со висок степен на интегритет, тоа може да биде гарант за спречување на корупцијата во била која област, вклучително и за областа на животна средина. Имено, доколку човечките ресурси во надлежните министерства, инспекциски органи, управи и сл, го почитуваат начелото на законитост во работењето и имаат високи етички и морални вредности, на тој начин се создаваат преуслови за антикорупциско делување на овие вработени.

Во врска со пополнетоста на работни места овластени општински инспектори за животна средина, согласно Анализата на законската рамка и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина од 2021 година, може да се заклучи дека од 80 општини и град Скопје, во 70 има систематизирано работни места, а 11 немаат систематизирано работни места на овластени општински инспектори за животна средина. Што се однесува до пополнетоста на работните места во општините кои имаат систематизација за оваа позиција, во 62 општини имаат инспектори за оваа област, додека 19 општини немаат овластени општински инспектори за животна средина. Во однос на бројот на вработени инспектори во една општина, ситуацијата е следна: 43 општини имаат само еден инспектор, а само 19 општини имаат повеќе од еден инспектор.

Оваа состојба укажува на фактот дека не се целосно пополнети капацитетите на локално, општинско ниво со работни места за овластени општински инспектори за животна средина. Имено, може да се констатира дека дел од општините воопшто ја немаат оваа работна позиција во ситематизацијата на работните места, што претставува сериозен проблем во сузбивање на еколошките казниви поведенија на ниво на општините. Со непостоење на работни места во систематизациите во општините, се создаваат предуслови за енормно нарушување на здравата животна средина и природа, бидејќи нема контролен и инспекциски механизам кој ќе делува на дневно ниво во сузбивање на загадувањето на животната средина и природа, и превенирање на други казниви поведенија од областа на животната средина.

Исто така, значаен е фактот дека и во оние општини во кои има предвидено работни места овластени општински инспектори за животна средина, сепак во значителен дел од општините истите не се пополнети. Со ваквата политика на човечки ресурси која не овозможува создавање на основни предуслови за заштита на животната средина на ниво на локална самоуправа, не може да се очекува ефикасна и ефективна заштита на животната средина. Треба да се потенцира, дека и со овие човечки капацитети може да дојде до коруптивни дејанија, доколку не се преземат мерки за законско и професионално работење на надлежните инспектори, како и на зајакнување на нивниот интегритет и етика во постапувањето.

4.3. Пријави на корупција на локално ниво

Со цел примена на антикорупциски мерки на локално ниво, воведена е пракса за пријава на корупција на ниво на општините во земјата, со можност директно да се пријави корупција со пријава на граѓани преку веб сајтот на општините. Имено, на веб страните на одредени општини објавен е посебен дел за пријава на корупција, каде јасно е видлив делот за пријава на корупција, објавен е и телефонскиот број, со што се олеснува постапката за пријава.

Заради проверка на системот за пријава на корупција на локално ниво, доставени се барања за пристап до информации од јавен карактер до две општини во секој плански регион со прашањето Дали имате пријава за корупција во општината, и колку од пријавите се однесуваат на областа животна средина[3]. Од вкупно доставените 16 барања, добиени се 11 одговори, од кои секој одговор е дека нема ниту една пријава за корупција во општината, согласно тоа нема ниту една пријава за заштита на животната средина.

Овие резултати се загрижувачки, бидејќи укажуваат на фактот дека овој систем не функционира ефикасно. Имено, иако има поставено информација за пријава на корупција на локално ниво, и општините имаат објавено лица и телефонски пријави, сепак нема таква пракса граѓаните да пријават корупција. Се поставува прашањето Зошто граѓаните не пријавуваат корупција? Дали тоа е резултат на: ниската свест за пријава, недоволно познавање на системот за пријава, страв и чувство на несигурност или нешто друго.

Во секој случај може да се заклучи дека, иако постои можност за пријава на корупција на општинско ниво, сепак тој систем не функционира, и во наредениот период треба да се обрне посебно внимание за проучување на факторите кои доведуваат до оваа ситуација. Ова е особено значајно, бидејќи се смета дека постојат механизми, а всушност во пракса истите не функционираат.

3 Доставени се барања до општините: Аеродром, Карпош, Штип, Пробиштип, Гевгелија, Ново село, Липково, Кратово, Ресен, Демир Хисар, Свети Николе, Градско, Охрид, Центар Жупа, Маврово и Ростуша, Желино.

5. Идентификување на актуелните недостатоци

5.1. Недостатоци во областа на националната легислатива

Во врска со националната легислатива од областа на животна средина, може да се заклучи, дека во законите во најголем дел транспонирани се одредбите од меѓународните конвенции и договори. Имено, во изминатиот период донесени се бројни законски, подзаконски и други акти со кои националното законодавство се усогласуваше со меѓународното, особено со законодавството на Европската унија.

Исто така, и легислативата која се однесува на антикорупцијата, има адекватно место во законската рамка во земјата, но се поставува прашањето за севкупната имплементација на законските решенија, кои за речиси сите области, не е на соодветно ниво. Иако постојат одредби со кои се уредува материјата за заштита на животната средина, сепак изостанува целосна и ефективна имплементација во пракса. Покрај недоволната имплементација на веќе донесените законски решенија, треба да се потенцира и недоволната реформа на правосудниот систем и ефективното владеење на правото. Во таа насока, во наредeн период, треба да се обрне посебно внимание на реформата на овој значаен сегмент на правната држава, што може да биде и предуслов за ефекривно владеење на правото.

Во однос на законските решенија за борба против корупцијата и организираниот криминал во земјата, постојат одредени закони кои директно се однесуваат на оваа област, но потребно е нивно целосно применување. Покрај законските акти, треба да се уредат подзаконските и други акти кои се однесуваат на оваа област. Така, на пример, постојат и правилници, етички кодекси и сл. кои се однесуваат на начинот на постапувањето на припадниците на надлежните органи задолжени за заштита на животната средина. Но сепак, се забележуваат одредени слабости, како на пример во систематизациите на одредени општини не е предвидено работно место за овластени општински инспектори за животна средина. На тој начин нема предуслови за реализирање на инспекциски надзор и контрола, и постапување на инспекторите со цел спречување на загадување на животната средина.

Треба да се потенцира дека на локално ниво не фукционира ефикасно ниту системот за пријавување на корупцијата. Имено, од истражувањето може да се заклучи дека, иако постои механизам за пријавување на корупција на локално ниво, сепак во изминатиот период нема ниту една пријава за корупција, вклучително ниту пријава за корупција во областа на животната средина.

Во однос на другите документи, како стратегии, акциски планови и сл. треба се поттикне нивна имплементација и целосна реализација на веќе планираните мерки и активности.

Во врска со потребните услови за примена на антикорупциски мерки е и потребата од дефинирање на ризиците за корупција во одредени области на животната средина. За областа на животна средина потребно е во наредeн период да се изработи проценка на ризик за воздух, почва, вода, природа, отпад, енергија, хоризонтално законодавство. Исто така, потребно е да се изработи и вкрстена меѓу-секторска анализа на одредени надлежни органи, како на пример Царина, Биро за метрологија, Биро за јавни набавки и сл., како резултат на која ќе се утврди и постапката за Проценка од ризици од корупција како превентивен механизам.

Како резултат на одредени анализи, ризици кои се препознаени во областа на животна

средина и кои треба да се сузбиваат во наредeн период се:

- Ризици поради непрецизни дефиниции,
- Ризици поради недоуредени прашања,
- Ризици поврзани со вклученоста на повеќе субјекти во одлучувањето и споделените надлежности,
- Ризици поврзани со јавноста, транспарентноста и инклузивноста,
- Ризици поврзани со издавањето на дозволи,
- Ризици поврзани со дискрециони овластувања,
- Ризици поврзани со финансирањето на активностите,
- Ризици поврзани со изборот и разрешувањето на директори,
- Ризици поврзани со инспекцискиот надзор.

5.2. Недостатоци во областа на човечки и технички ресурси

Во однос на човечките ресурси може да се констатира дека има заложби за ефикасно и ефективно постапување на надлежните органи, со примена одредени современи методи на работа, донесување на стандардни оперативни процедури, постоење на етички кодекси, реализирање на обуки за интегритет и сл., но сепак нема адекватни резултати на терен. Имено, има неколку корупциски афери со кои се укажува на слабости во системот, непочитување на начелото на законитост, недоследност при инспекцискиот надзор и контрола и сл. Ова може да се должи и на недоволно ефикасниот систем за контрола на вработените. Покрај декларативниоте заложби и донесувањето на законските и подзаконски акти за антикорупциско постапување, потребно е да се зајакне и контролата над работата на вработените, со цел зголемување на одговорноста и зајакнување на интегритетот.

Исто така, може да се заклучи дека има потреба и од зајакнување на интегритетот на вработените надлежни за заштита на животната средина, како и воведување на современи антикорупциски практики, меѓу кои дигитализација на процесите, воведување на едношалтерски систем и е – инспектор.

Покрај слабостите во врска со систематизацијата и недостатокот на човечки ресурси на одредени работни места, треба да се потенцира дека има потреба и за дополнителна едукација на веќе постоечкиот кадар, со цел истиот да се стекне со знаења, вештини и компетенции за успешно работење. Доколку кадарот не го обновува своето знаење и не се стекнува со ново знаење и вештини, по принципот на доживотно учење, нема да биде во можност да ги реализира поставените цели и задачи.

Во однос на техничките ресурси потребно е да се напомене дека дигитализацијата и создавањето на услови за функционирање на е – влада и е – инспектор ќе биде сериозен предизвик во наредeн период, со цел ефикасно и ефективно работење на сите надлежни органи вклучени во борбата против корупцијата.

6. Преглед на национални и меѓународни стандарди и документи

6.1. Преглед на меѓународни стандарди

Постојат бројни меѓународни документи, конвенции, стратегии кои ја уредуваат материјата за борба против корупцијата. Со нив се утврдуваат видовите на корупција, како и на кој начин се реализираат коруптивните дејанија и сл. но постојат и одредени стандарди со кои се дефинира бробата против корупцијата, како на пример ISO 37001:2016 Систем за управување со анти-корупција. Ова претставува ИСО стандард против корупција со кој се даваат насоки за начинот на функционирање на системот за управување, кој е креиран за спречување, откривање и реагирање на корупција. Овој стандард може да се применува во сите сектори и се однесува на ризиците од подмитувања. Со примена на овој стандард не може да с егарантира отсуство на корупција воопшто, туку може да се помогне во имплементација на разумни и пропорционални мерки со цел превенција, отркивање и преземање на мерки во врска со покупувањето.

Примената на овој стандард може да биде заедно со следниве стандарди: ISO19600 и други стандарди менаџмент системи како што се ISO9001, ISO14001, ISO22000, како и со ISO26000 и ISO31000.

ISO 37001:2016 Систем за управување со анти-корупција може да биде самостоен систем, но исто така, може да биде и интегриран во системот за управување.

ISO 37001:2016 Систем за управување со анти-корупција, може да се однесува на:

- Јавен поткуп, приватен или непрофитен сектор,
- Поткуп од страна на организацијата,
- Поткуп од страна на персоналот во организацијата дејствуван во име на организацијата или за негова корист,
- Поткуп од страна на соработниците на организацијата дејствуван во име на организацијата или за нивна корист,
- Поткуп на организацијата,
- Поткуп на персоналот на организацијата во однос со актривностите на организацијата,
- Поткуп на соработниците на организацијата во однос со актривностите на организацијата,
- Директен или индиректен поткуп (пр.понуден или прифатен поткуп преку или од страна на трето лице).

Со овој стандард и се помага на организацијата при спречување, откривање и решавање на поткупот, а во согласност со позитивната законска легислатива во земјата. Покрај превенирањето и откривањето, со примена на овој стандард се овозможува и имплементација на конкретни мерски за борба против корупцијата. Крајна цел за примена на овој стандард може да биде намалување на трошоците и поголема ефикасност на организаии, институции и други органи.

Со воведувањето на овој меѓународен стандард се создаваат услови за воведување на политика на нула толеранција за мито и корупција. Тоа подразбира добро владеење, зголемување на квалитетот на услугите и работата, зголемена доверба и сл. Ова м оже да се реализира, доколку интегритетот, транспарентноста и борбата против корупцијата претставуваат темелни вредности.

Со примена на овој стандард може да се дефинираат и внатрешните и надворешните процедури при менаџирањето, рано препознавање, подобрување на системот против корупција и сл.

Чекори што треба да се преземат за правилна имплементација на ISO 37001:

- спроведување јасна политика против поткуп;
- воспоставување менаџмент-лидерство, посветеност и одговорност;
- развивање контроли и обука на персоналот;
- спроведување процена на ризик и преземање разумни чекори за да се избегне извршување на прекршок;
- вршење финансиски, комерцијални и договорни контроли;
- воспоставување процес за известување, следење, истражување и преиспитување;
- преземање корективни мерки и фокусирање на континуирано подобрување на процесот.

Со примена на стандардот ISO 37001:2016 може да се утврдат критериуми за проценка на ризикот и предлог мерки за намалување на ризикот од корупција. За реализација на оваа цел треба да има високо мотивирани вработени, кои своите задачи ги реализираат професионално, навремено, со активно учество во процеост на усовршување на системот за управување со анти-корупцијата.

Секоја организација и институција треба да ја негува културата за антикорупциско делување, како и да врши континуирано следење на имплементирањето на системот за управување со анти-корупцијата.

Одредени истражувања укажуваат дека мал број на јавни претпријатија имаат воспоставено политика за корупција, и не се препознава вредноста и потребата за воспоставување на политиката за спречување на корупцијата во јавните претпријатија. Голем дел од претпријатијата немаат назначено лице за пријава на корупција, немаат напраавено проценка на ризик од корупција, како резултат на тоа има малку акциски планови, мал број на вработени се информирани за политиките за спречување на корупција и др.

Покрај постоењето на меѓународен стандард за борба против корупцијата, потребно е да се потенцира и постоењето на неколку основни принципи, чија примена може да има значајна фукција во антикоруптивните активности.

Според одредени упатства има 5 клучни принципи за борба против корупцијата, наведени како TRUST (доверба) принципи.

"TRUST Principles"

T – top level commitment;

R – risk assessment;

U – undertake control measures;

S – systematic review, monitoring and enforcement;

T – training and communication.

Принципите се однесуваат на: посветеност на највисоко ниво; проценка на ризикот; преземање на контролни мерки; систематски преглед, следење и спроведување и обука и комуникација).

Со овие принципи се опишуваат чекорите и активностите што може да ги спроведат за да се спречи појавата на корупција. Исто така, со примена на принципите се нагласува барањето за процедури што треба да ги воспостават заради проценка на ризик, прегледи, контролни мерки и обука/комуникација, и воспоставени процедури за дојавување. При борбата против корупцијата треба да се примени пристапот на top-to-bottom, бидејќи потребна е култура за борба против корупција, која ќе се иницира од највисокиот менаџмент.

6.2 Преглед на национални и меѓународни документи

Постојат бројни меѓународни документи, извештаи, истражувања и сл., кои се донесуваат на корупцијата и заштитата на животната средина, и тоа:

Главна антикорупциска легислатива:

- Конвенција за борба против корупција во кои се вклучени службеници на Европските заедници или службеници на земјите-членки на Европската унија од 1997, Convention on fighting corruption involving officials of the EU or officials of EU countries,
- Рамковна одлука на Советот за борба против корупцијата во приватниот сектор, која го криминализира и активниот и пасивниот поткуп од 2003, Council Framework Decision on combating corruption in the private sector,
- Одлука на Советот за мрежа на контакт точки против корупцијата, 2008 Council Decision 2008/852/JHA.
- Законодавство за заштита на финансиските интереси на ЕУ:
- Законодавството за борба против измамата, корупцијата и другите незаконски активности кои ги засегаат финансиските интереси на Унијата е исто така камен-темелник на рамката на антикорупциската политика на ЕУ
- Директива за борба против измама за финансиските интереси на Унијата со помош на кривичното право (Directive (EU) 2017/1371),
- Регулатива за општ режим на условеност за заштита на буџетот на Унијата (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092),
- Формирање на **Европското јавно обвинителство**, кое има мандат да води кривични истраги и да гони случаи на прекугранична корупција Council Regulation (EU) 2017/1939,
- Европската канцеларија за борба против измами (ОЛАФ) спроведува административни

истраги во согласност со Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 за борба против измамата, корупцијата и другите незаконски активности кои влијаат на финансиските интереси на ЕУ.

Секторско законодавство

- Петтата директива за спречување перење пари 5th Anti-Money Laundering Directive (AMLD) ги обврзува сите земји-членки на ЕУ да воспостават централизирани регистри на банкарски сметки и системи за пронаоѓање податоци, како и централни регистри на вистинската сопственост.
- Директивата за борба против перење пари според кривичното право (ЕУ) 2018/1673 Directive on combating money laundering by criminal law (EU) 2018/1673 поставува минимални правила за криминализација на перењето пари и утврдува дека корупцијата мора да биде предикативно дело на перењето пари.
- ЕУ регулира во областа на наплата и конфискација на имотот за враќање на приходите од криминал – вклучително и во случаи на корупција. Ова ја вклучува Директивата 2014/42/ЕУ
- Directive 2014/42/EU за замрзнување и конфискација на инструменти и приноси од криминал, Council Decision 2007/845/JHA Одлука на Советот 2007/845/ЈХА во врска со соработката помеѓу Канцеларииte за наплата на имот, Council Decision 2005/212/JHA Одлука на Советот 2005/212/ЈХА од 24 февруари 2005 година за Конфискација на Поврзани приноси, инструменти и имот и Регулатива (ЕУ) 2018/1805, Regulation (EU) 2018/1805 за заемно признавање на налози за замрзнување и налози за конфискација.
- Директивата на ЕУ (ЕУ) 2019/1937 Directive (EU) 2019/1937 за заштита на лицата кои пријавуваат прекршување на правото на Унијата („Директива за укажување“) беше усвоена во 2019 година со цел да се зголеми откривањето на корупцијата и подобра заштита на укажувачите.
- Правилата на ЕУ за јавни набавки EU rules on public procurement имаат за цел да ја спречат корупцијата во тендерските постапки.
- За борба против даночното затајување, криминал поврзан со корупција, Директивата (ЕУ) 2010/24 Directive (EU) 2010/24 предвидува взаемна помош за наплата на побарувањата кои се однесуваат на даноци, давачки и други мерки. Директивата (ЕУ) 2011/16 Directive (EU) 2011/16 за административна соработка во директното оданочување предвидува взаемна помош за борба против даночното затајување и даночно избегнување, како и мерки за подобрување на транспарентноста на корпоративниот данок.

Покрај горенаведените директиви и други меѓународно правни акти на Европската Унија, треба да се напомене и *Предлогот за директива* која има за цел да го ажурира и усогласи антикорупциското законодавство на ЕУ.

На 3 мај 2023 година, Европската комисија претстави предлог за директива која вклучува нови правила за дефинирање на кривичните дела за корупција и усогласување на санкциите во Европската Унија. Предлогот става силен фокус на зајакнувањето на алатките за спроведување на санкциите. Оваа директива за прв пат ќе се однесува на корупцијата во јавниот и приватниот сектор во единствен инструмент кој, меѓу другото, ги вклучува одредбите од Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата. Тој ќе ја замени Рамковната одлука на Советот 2003/568/ЈХА за борба против корупцијата во која се вклучени службеници на земјите-членки на Европската унија и ќе ја измени Директивата

(ЕУ) 2017/1371, која ги утврдува барањата за криминализација на корупцијата во однос на приватниот сектор.

Со цел да се намали ризикот од корупција, предлогот ја утврдува обврската за земјите-членки да спроведуваат кампањи за подигање на свеста, да преземат мерки за отворен пристап до информации од јавен интерес и да формираат специјализирани антикорупциски тела. Повеќето земји-членки во своето национално законодавство имаат прекршоци за поткуп во јавниот и приватниот сектор, проневера, злоупотреба, попречување на правдата и злоупотреба на функциите. Сепак, некои од дефинициите значително се разликуваат од едно законодавство до друго. Разликите во дефиницијата на прекршоците и недостигот од криминализација на некои коруптивни однесувања, на пример, недозволено богатење, предизвикува проблеми во прекуграничните случаи и затоа со новиот предлог се бара усогласување на овие дефиниции.

Предлогот ги зголемува казните што се применуваат за физичките лица и предвидува низа отежнувачки и олеснителни околности. Така, тој го утврдува минималниот степен на максимални казни во максимална казна затвор од најмалку шест години за поткуп во јавниот сектор и попречување на правдата, пет години за поткуп во приватен сектор, проневера, злоупотреба, тргување со влијание и злоупотреба на функции, а четири години за недозволено богатење. Затоа, поставувањето минимално ниво на максимална казна на ниво на Унијата ќе ја олесни прекуграничната полициска и судска соработка и ќе го зголеми одвраќањето. Казните се компатибилни со санкции или мерки кои не се нужно од криминална природа, како што се парични казни или лишување од вршење јавна функција. Отежнувачки околности вклучуваат, меѓу другото, сторителот да е функционер на високо ниво или повторен сторител. Олеснителните околности вклучуваат сторителот да обезбеди информации кои се корисни за да се идентификуваат други престапници или да се најдат докази. Тие престапници се заштитени со Директивата (ЕУ) 2019/1937 за заштита на лицата кои пријавуваат прекршување на правото на Унијата.

Правните лица можат да одговараат за кое било од кривичните дела предвидени во овој предлог кога таквите дела се сторени во корист на тие правни лица од кое било физичко лице, постапувајќи поединечно или како дел од орган на правното лице, имајќи водечка позиција заснована на овластување за застапување на правното лице, овластување да донесува одлуки во име на правното лице или овластување за вршење контрола во рамките на правното лице. Тој, исто така, предвидува дека таквата одговорност не ја исклучува кривичната постапка против физичките лица одговорни за таквите кривични дела.

Применливите санкции можат да имаат различни форми како што се кривични или некривични парични казни (максималната граница не треба да биде помала од пет проценти од вкупниот светски промет на правното лице вклучувајќи ги и поврзаните субјекти), исклучување од постапките за јавни набавки или дури и судска ликвидација на правното лице. Исто така, олеснителните околности треба да ги опфатат оние случаи во кои правното лице спроведува ефективни внатрешни контроли, етичка свест и програми за усогласеност за да спречи корупција пред или по извршувањето на делото и кое, по откривањето на делото, веднаш и доброволно го пријавило, преземајќи мерки за корегирање.

Предлогот воведува правила за да се осигури дека има доволно истражни алатки и дека се обезбедени минимални периоди на ограничување за да се обезбеди ефективна истрага на коруптивните дела.

Од особено значење за анализа на состојбите со еколошкиот криминал и неговата поврзаност со корупцијата е Проценката на закани од организиран и сериозен криминал 2021, изработена од Бирото за јавна безбедност на МВР на РСМ, поддржана од ОБСЕ, каде

за прв пат се разработуваат и еколошките кривични дела.

Во делот за еколошките кривични дела се заклучува дека бројот на откриени кривични дела не ги отсликува реалните состоби, а во случаи на загрозување на животна средина има ситуации кои не се целосно документирани и немаат кривично – правна завршница. Како проблем се потенцира и недостатокот на откривачката функција на надлежните органи, кои тешко ги препознаваат кривичните дела. Исто така, може да се заклучи дека ,,овластените лица за надзор и контрола често се законски ограничени или недоволно материјално – технички и стручно обучени за вршење на своите овластувања,,. Во врска со незаконското управување со отпад и загадувањето, во Извештајот се наведува дека има особено ниска стапка на откривање на овие кривични дела. Пустошењро шума е кривично дело кое по своите појавни форми и облици, во најголем број на случаи претставува организиран криминал. Бесправната сеча во РС Македонија се карактеризира како ,,високо заканувачка, со голема темна бројка, без индикации за запирање на криминалната активност,,. Бесправната сеча и пустошењето шума е директно поврзана со корупцијата, која често се користи за олеснување при сторување на овие кривични дела.

Врз основа на резултати од Извештајот, коруптивни злоупотреби се забележани кај:

- Вработени во агенцијата за Катастер на недвижности кои вршат неосновано менување на сопственоста на шумските парцели, од државна сопственост во приватна сопственост на физички лица, врз основа на што подоцна се издаваат одобренија за сеча,
- вработени во ЈП Национални шуми за злоупотреби при чекирање на дрватаи издавањето на испратници за транспорт и продажба,
- вработени во Полиција и Шумска полиција за избегнување на контрола со давање поткуп.

Анализирајќи ги заклучоците од Извештајот може да се констатира дека ,,корупцијата е клучен двигател на еколошкиот криминал и истата значително се одразува на откривачката дејност, поради што се претпоставува дека и организираните облици не се во целост детектирани,,.

Покрај останати значајни документи кои ја рзработуваат материјата за организаран криминал и корупција е и Global Organized Crime Index 2021 изработена од Global initiative. Во оваа анализа се потенцира дека: корупцијата е веројатно главен фактор за организиран криминал, има позитивна корелација меѓу нив и најчесто се случуваат заедно. Корупцијата се јавува и на најниско ниво кај вработени во организации и институции, но и во рамките на правосудниот систем, политички елити и сл.

Во Извештајот на Европска Унија за РС Македонија за 2023 година анализирани се сите важни аспекти за напредувањето на земјата. Во врска со корупцијата се дава конкретно мислење и заклучок.

Земјата е помеѓу одредено и умерено ниво на подготовка во превенцијата и борба против корупцијата. Не беше постигнат напредок. Корупцијата останува распространета во многу области и ова прашање е загрижувачко. Зголемен е бројот на одложувања и пресврти на судењата за случаи на корупција на високо ниво, што резултира во некои случаи со истекување на статутот на застареност. Кривичниот законик беше изменет по забрзана собраниска процедура. Максималната законска казна за конкретни кривични дела поврзани со корупција беше намалена, што имаше импликации за примената на застареноста и влијание, запирање или дури прекинување на голем број случаи на корупција на високо ниво, вклучително и од поранешното Специјално Јавно Обвинителство (СЈО). Амандманите, исто така, ја попречуваат способноста на властите да ги истражи и гони таквите дела. Ова прашање предизвикува сериозна загриженост.

Државната комисија за спречување на корупцијата беше проактивна во обезбедувањето на јавните институции со политички насоки за спречување на корупцијата. Отвори неколку случаи, но препораките треба да се следат. Напорите за подобрување на функционирањето на ДКСК треба да продолжи, особено со доделување дополнителни средства за ангажирање на специјализиран

персонал. На Јавното обвинителство, истражните центри и единиците за спроведување на законот задолжени за истрага за корупција, треба да им се стават на располагање дополнителни човечки и финансиски ресурси. Секторите кои се најранливи на корупција бараат насочени проценки на ризик и акции насочени кон борба со корупцијата.

Врз основа на горенаведените заклучоци може да се констатира дека, за жал, во земјата нема адекватна бррба против корупцијата, има многу отворени прашања и недостиг на конкретни мерки и активности за антикорупцоциско делување.

7. Заклучоци

И покрај имплементацијата на меѓународната законска регулатива во делот на антикорупција, според одредени анализи и истражувања може да се заклучи дека има селективно спроведување на законите, несоодветна примена на законите и сл.

Слабата економија во државата, ниските плати, нискиот стандард, се многу погодни за појава на корупција во сите сфери на општественото живеење, вклучително и областа на животната средина. Доколку нема задоволни вработени, кои ќе имаат можност за солиден стандард и кои ќе можат сите семејни потреби да ги задоволат на адекватен начин, нема да има можност за успешно сузбивање на корупцијата во земјата.

Ниската општествена свест е значаен фактор за сузбивање на корупцијата во сите области, особено во областа на животната средина. Човекот станува свесен дека современото урбано живеење е неможно без промена на животната средина, која често е негативна, но сепак не е целосно свесен за последиците од нарушувањето на здравата човекова средина и околина. Така, иако правото за здрава животна средина, е уставно загарантирано право, праксата покажува дека нема адекватен број на преставки од страна на граѓаните за зачувување на животната средина. Тоа може да се должи на недоволната информираност и незаинтересираност на граѓаните, несоодветна едукација, слабата медиумска застапеност на еколошки теми (иако по поново време има и нови еко содржини), недоволно јавни кампањи за подигање на свеста и сл.

Во делот на инспекцискиот надзор, иако од страна на одредени надлежни органи се прават сериозни напори за зајакнување на интегритетот на инспекторите, воведен е систем за пријава на корупција и сл, сепак во пракса има случаи на злоупотреба на службена положба и овластување и појава на корупција на инспектори.

Значајна е констатацијата дека во секоја општина се уште нема еколошки инспектори, кои во рамките на своите надлежности и овластувања ќе вршат инспекциски надзор и контрола, и доколку имаат интегритет, ќе може да делуваат превентивно на терен.

Непостоењето на дигиталиција во процесите на државната/јавната администрација создава предуслови за непочитување на процедурите, појава на мито и корупција и сл. Непостоењето на е-инспектор, исто така, создава услови за субјективен пристап во спроведување на секојдневните надлежности и корумпирање на инспектори и други претставници на надлежни органи.

Системот за пријава на корупција не функционира, бидејќи како резултат од истражувањето може да се констатира дека нема ниту една пријава за корупција на локално ниво, вклучително и пријава на корупција во областа на животна средина.

Спротивставувањето на корупцијата е сложен процес за кој е потребно активно учество на голем број на институции во општеството, но и сеофатен пристап од сите институции во државата. Покрај вклучувањето на безбедносните органи во сузбивањето на корупцијата, потребно е вклучување и на граѓанскиот сектор. При тоа се потенцира потребата од воспоставување на доверба на сите органи и институции, како и зголемување на свеста за корупцијата и последиците од истата.

8. Препораки

8.1. Општи препораки

Политичка волја и одговорност

Последниот Извештај за напредокот на Република Северна Македонија во 2023 година од Европска Унија покажува дека нема напредок во борбата против корупција во земјата. Иако се констатира дека ДКСК прави одредени напори на тој план, сепак има бројни забелешки за судските постапки, начинот на донесување и менување на законите во собраниската процедура, улогата на политичките парти и сл., сепак генералната оценка е дека состојбата во земјата е сериозно загрижувачка.

Се даваат и одредени препораки како да се *зајакнат капацитетите на надлежните органи* со кадровско и материјално - техничко екипирање, но сепак тоа е процес кој треба да следи во наредени период.

Покрај зајакнувањето на капацитетите, потребно е *зајакнување и на надзорните и контролните механизми,* бидејќи само со силен систем на контрола и надзор над спроведување на мерките може да се подигне и степенот на одговорност и законско постапување на надлежните органи. Така, може да дојдеме и до состојба на *нулта толеранција* за корупција и судир на интереси, и активно вклучување на сите органи и институции во примена на антикорупциски мерки и активности.

Исто така, овие препораки ќе можат да се реализираат само доколу принципиелно се применува и системот на одговорност, интегритет и етичко постапување, спротивно на злоупотребите на службената положба и овластување. Корупцијата се јавува и заради можноста одредени органи да донесуваат одлуки со примена на правото за *дискрециono одлучување*. Во тие случаи постои ризик од корупција при дискрециono одлучување за одреден документ, дозвола, решение и сл. Потребно е во наредени период да се намали примената на овој принцип на одлучување и истовремено да се воведе систем за објективно постапување на службите во овие случаи, дигитализација и сл.

Само на тој начин со силна политичка волја ќе можат да се донесат одлуки и да се воспостави пракса за борба против корупцијата во земјата.

Зголемување на стандардот и подобрување на економската состојба во земјата

Се додека вработените во државна администрација имаат ниски примања, плати со кои не се во можност да ги покријат семејните месечни трошоци и имаат низок стандард на живеење, нема да има услови за успешна борба против корупцијата. Материјалната состојба на граѓаните во РС Македонија е неповолна, со голема стапка на сиромаштија, намалена куповна моќ на граѓаните, невработеност, постоење на „сива економија“ и сл[4].

Затоа од пресудно значење е зголемување на стандардот на граѓаните воопшто, и на припадниците на државната администрација и надлежните органи, кои во рамките на своето работење треба да имаат интегритет и да не бидат дел од корупцијата во државата.

4 Според одредени синдикални пресметки за потрошувачката кошница на четиричлено семјство во јули 2023 година биле потребни 48,620 денари, а согласно заводот за статистика за истиот месец, просечна плата изнесува 36 286 денари. Се поставува прашањето за егзистенцијата на населението, имајќи предвид дека дел примаат минимална плата, има голем број на невработени и сл.

За реализација на овие активности потребно е постоење на силна економија, која ќе гарантира солидни плати за вработените, висок стандард и интегритет на припадниците на надлежните органи.

Општата препорака за подобрување на економската состојба на државата и зголемување на стандардот кај граѓаните претставува мерка која треба да се планира и реализира на **долг рок**. Имено за постигнување на овие цели потребно е долгорочно планирање во сферата на економијата и преземање на конкретни економски мерки и активности во земјата, со цел подобрување на состојбата.

Реформи на правосудниот систем и ефективно владеење на правото

Иако во изминатиот период има одредени активности со цел реформи на правосудниот систем, сепак заклучоците укажуваат декас реформите се уште не се завршени, и не се создадени предуслови за ефективно владеење на правото. За таа цел, во наредeн период, потребно е целосно реформирање на правосудните органи, со цел стручно и професионално работење на јавните обвинители и судиите.

На тој начин, ќе се создадат услови за примена на правото, постоење на ефикасен правосуден систем, како и примена на антикорупциските мерки со цел сузбивање на корупцијата во областа на животната средина.

Согласно Конвенцијата на Обединети нации против корупцијата, постои можност за вклучување на општеството во борба против корупцијата. Ова е регулирано со Член 13. Учество на општеството, со кој се уредува промовирањето на поединци и групи надвор од јавниот сектор, како на пр. граѓанското општество, невладините организации и др., во превенцијата и борбата против корупцијата и да се подигне јавната свесност за постоењето, причините, тежината и заканата од корупција. Така, секоја држава членка ќе преземе соодветни мерки, во рамките на своите можности и во согласност со основните принципи на националната легислатива.

Ова учество треба да се зајакне со мерки како што се: подобрување на транспарентноста; обезбедување ефективен пристап на јавноста до информациите; преземање активности за информирање на јавноста кои придонесуваат за нетолеранција на корупцијата, како и програми за јавно образование, вклучувајќи училишни и универзитетски наставни програми; почитување, промовирање и заштита на слободата да се бара, прима, објавуваат и дистрибуираат информации во врска со корупцијата. (Таа слобода може да биде ограничена, само во случаи за почитување на правата или угледот на другите и за заштита на националната безбедност или јавниот ред или на јавното здравје или моралот).

8,2 Посебни препораки

Сеопфатно научно истражување во областа на корупција во животната средина

Со цел целосно и детално спознавање на проблемите кои се однесуваат на корупција во областа на животната средина, потребно е да се реализира научно истражување на појавата. Имено, потребно е да се формира тим на научни работници и експерти од областа, кои ќе изработат посебна методологија на истражување, и со примена на методолошки алатки ќе реализираат истражување на темата за постоењето на корупцијата, криминогените фактори кои придонесуваат за појавата, начини на реализација на корупцијата, кои кривични дела се сторуваат при тоа, кој е modus operandi на сторителите, кои превентивни мерки се применуваат, а кои мерки се пропуштаат, досегашната пракса на казнување на

сторителите, ефективноста на казнувањето во изминатиот период и сл. Тимот би применил анкетни прашалници или интервјуа со претставници на надлежните органи, со цел успешно реализирање на целта на истражувањето, по што со анализа на добиените податоци може да се добијат релевантни резултати. Особено ќе биде значајно, во текот на истражувањето, да се детектираат слабостите на системот за борба против корупцијата, како и предлагање на модел на мерки со кои ќе се надминат овие недостатоци.

Дигитализација

Со цел унапредување на областа за антикорупциско делување, потребно е во сите сегменти на администрација и општествено делување, каде што тоа е можно, да се воспостават процедури кои се дигитализирани. Ова е особено значајно заради избегнување на субјективното влијание при реализација на процеси, во рамки на кои може да има корупциски активности и дејанија. Имено, со цел објективно процесирање на барања, издавање на дозволи, вршење на инспекциски надзор и контрола и сл, потребна е дигитализација на процесите. Само на тој начин ќе може да се избегне индивидуално одлучување, контакт на странка со службеник, кое би можело да создаде услови за злоупотреба на службената положба и овластување на припадниците на надлежните органи. При тоа потребно е воведување на систем за е-влада, едношалтерски системи во администрацијата и сл. Во рамките на овие процеси на дигитализација се препорачува и системот е – инспектор.

Воспоставување на систем за Е-инспектор

Воспоставувањето на електронскиот систем за инспекција, т.н. Е-инспектор треба да биде една од алките во борбата против корупцијата, при што ќе овозможи случајна распределба на предметите, јакнење на независноста, професионалноста и транспарентноста. Овој систем ќе биде и ефикасен контролен механизам преку кој ќе се намали можноста за субјективно влијание на инспекторите при вршењето на инспекциските надзори и контроли. Со е-инспектор потполно ќе се изземе човечкиот фактор во постапувањето, сите потребни документи ќе се обезбедуваат електронски. Овој систем ќе ја олесни и работата на инспекторите, бидејќи ќе се подобри интерресорската соработка, односно ќе се имплементира платформа за интероперабилност за брзо и лесно добивање на информации од институциите, а ќе се обезбеди и автоматско генерирање на записниците и решенијата кои произлегуваат од таа постапка.

Интегритет

Во надлежните органи од областа на животна средина треба да се уреди и постапката за вработување на кадри. Со оглед на фактот дека нема доволен број на вработени овластени општински инспектори за животна средина, потребно е во наредeн период да се екипираат овие служби. За нови вработувања може да се примени и принципот на ветинг, односно кадрите да полагаат тест за интегритет. Така, при самите вработувања ќе се селектираат кадри кои ќе имаат предиспозиција за законско работење во службите.

Исто така, за веќе вработените и за новите кадри потребно е да се одржат обуки за интегритет со цел јакнење на капацитетите на припадниците на надлежните органи во сузбивањето на корупцијата во нивната област на делување.

Граѓански организации

Спречувањето на корупцијата бара сеопфатен и мултисекторски пристап при преземањето на конкретни мерки и активности се цел успешно сузбивање на корупцијата во државата. Во тој контекст, покрај останатите општествени чинители, клучна улога можат да имаат и *граѓанските организации*. Нивното значење е во делот на препознавањето и борбата против

корупцијата, зголемување на свеста на населението, конкретни активности и реализација на кампањи, како и други антикорупциски мерки и активности.

Граѓанското општество во поширок контекст е составено од формални и неформални здруженија со голем опсег на делување, локални и невладини организации, синдикати и здруженија, истражувачки институции, академски организации и др. кои можат да дадат конкретен придонес во борбата против корупцијата. Нивните активности можат да бидат подржани или во содејство со креаторите на политики и практичарите. Особено е значајна можноста граѓанскиот сектор и нивното влијание и способност за промоција на одредени општествени промени. Во таа насока може да се потенцира и холистичкиот пристап за борба против корупцијата, при што полицијата соработува со други безбедносни служби и органи, но и со граѓанските организации, со цел превентивно делување за спречување на корупцијата, како и примена на други антикоруптивни мерки и активности.

Во рамките на остварување на своите програмски активности кои опфаќаат истражувања, анализи, обуки, информирање и подигнување на свеста на јавноста и на институциите од јавниот сектор и пренесување на добри практики, Државната комисија може да соработува со здруженија и фондации, научни установи и приватниот сектор, во областа на спречувањето на корупцијата.

Исто така, потребно е зголемување на активностите на граѓаните и на претставниците на граѓанскиот сектор за препознавање и процесирање на појавни форми и облици на корупција, како и нивно активно вклучување во носењето на одлуките и креирањето на анти-корупциските политики.

Горенаведените *посебни препораки* се однесуваат на мерки кои можат се реализираат на **среден рок**. Со реализација на истите ќе се создадат предуслови за ефикасна и ефективна борба против корупцијата во областа животна средина.

Додека, пак, на **краток рок**, може се предложат следниве препораки:

Зголемување на свеста за екологијата

Во нареден период потребно е зголемување на општествената свест за потребата на заштита на животната средина, како и пропагирање на еколошки идеи и принципи. Ова може да се реализира со зголемена подршка на невладиниот сектор и нивните активности преку реализација на кампањи, едукација (курсеви, семинари, еко кампови и др), организирање на јавни акции, и сл., а со целосна примена на максимата ,,мисли глобално – делувај локално,,. Ниската еколошка свест доведува до појава на сторување на прекршоци и кривични дела од страна на граѓаните како физички лица, но и од правните лица, односно одговорните лица во правните лица.

Со подигањето на еколошката свест на повисоко ниво, потенцијалните сторители на еколошкиот криминал ќе бидат запознаени со последиците врз животната средина и висината на казните, и на тој начин може да се делува превентивно во иднина да не се сторуваат прекршоци и кривични дела од областа на еколошкиот криминал.

Исто така, потребно е зголемување на свеста кај граѓаните за постоењето на системот за пријава на корупција на сите нивоа, особено на локално општинско ниво. Со реализација на одредени кампањи граѓаните треба да се запознаат со потребата за пријава на корупцијата, како и за начинот на пријавување на истата. Овие антикорупциски кампањи не треба да бидат стихијски, туку систематски и континуирани.

Едукација и обуки

Едукација на кадри од областа на животна средина, со посебен осврт на борбата против корупцијата. Обуки на вработени за интегритет, етичко постапување и почитување на начелото на законитост. Со активности во делот на едукацијата и реализација на специјализирани обуки на посебни теми, од значење за припадниците на надлежните органи, ќе се создадат услови за нивно стручно, професионално, етично и чесно функционирање.

Контрола на работата и евалуација

Зајакната контрола врз работата на надлежните органи, особено внатрешната контрола може да биде ефикасен механизам за превенција на коруптивни активности. Имено, доколку со континуирана внатрешна контрола се врши надзор над работењето на инспекторите, лицата кои издаваат одобренија и дозволи, раководители на чувствителни работни позиции и др. може да се делува превентивно и антикорупциски.

Исто така, евалуацијата на работата на надлежните органи е значајна во делот на оценката на нивната ефикасност, законитост во постапувањето, почитување на сопствениот интегритет и сл. Евалуацијата и самоевалуацијата е значајна за оценка на севкупната работа на надлежните органи.

Доколку се констатираат одредени слабости во работата, треба да се преземат корективни активности, со цел превенција на посериозни прекршувања на законитоста.

Користена литература

1. Global Organized Crime Index 2021, Global initiative
2. Аврамовски Д., Спасовска Е., АНТИКОРУПЦИСКА ПРОВЕРКА НА ЗАКОНОТ ЗА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА, Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје, 2021
3. Анализа на законската рамка и институционалните капацитети на локалните инспекциски служби за заштита на животната средина од 2021 година,
4. Годишен извештај за работа на ДКСК за 2022 година, март 2023 година
5. Годишен извештај за спроведување на мерките од Националната стратегија и судирот на интереси предвидени за реализација во 2021 година, март 2022 година
6. Годишен план за процена на ризици од корупцијата во Државниот инспекторат за животна средина за 2023 година, ДИЖС
7. Етички кодекс на инспекторите, Инспекциски совет, Скопје, 2014
8. Закон за инспекциски надзор во животна средина (Сл.весник бр.99 од 21 април 2022, година LXXVIII)
9. Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси (Сл. весник бр. 12, 19 јануари 2019, година LXXV).
10. Законот за животна средина (Службен весник бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08,83/2009, 124/2010, 51/2011, 123/12, 93/13, 187/13 42/14, 44/15 129/15, 192/15, 39/16,99/18)
11. Извештај за периодот јануари-јуни 2023 година, ДИЖС
12. Кодекс за административни службеници - Министерство за информатичко оштество и администрација (Службен весник бр. 27/14)
13. КОНВЕНЦИЈА НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ ПРОТИВ КОРУПЦИЈА, 2004
14. Кривичен законик на РСМакедонија, Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Службен весник на РСМ бр. 36/2023 од 17.02.2023?
15. Малиш Саздовска М., Прирачник за истраги кај еколошки кривични дела, Факултет за безбедност, Скопје, 2013
16. Мојаноски и др., Граѓаните за корупцијата, Факултет за безбедност, 2018, Скопје
17. НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРОТ НА ИНТЕРЕСИ 2021-2025
18. Проценка на закани од организиран и сериозен криминал 2021, МВР на РСМакедонија
19. Смилевска З. и др., Анализа на јавни политики бр.04/2019 - Процедурални празнини во управувањето со јавните претпријатија и друштвата во целосна државна сопственост, Март 2019

Интернет извори

https://www.pravdiko.mk/operatsija-zeleno-podneseni-16-krivichni-prijavi/

https://akademik.mk/video-mvr-komandirot-na-ezerskata-politsija-organizator-na-grupa-shto-nezakonski-lovela-ribi-vo-ohridskoto-ezero/

https://360stepeni.mk/priveden-inspektor-za-zhivotna-sredina-za-200-evra-prifatil-da-ne-pravi-kontrola-na-plats-za-stari-avto-delovi/

https://mobeskvalitet.mk/iso37001/

https://novamakedonija.com.mk/mislenja/kolumni/kako-da-sozdadesh-standard-shto-kje-ja-zgolemi- korupcijata/

https://shooklin.com.my/legal-update/how-adequate-are-your-adequate-procedures/

https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption/eu-legislation-anti-corruption_en?fbclid=IwAR3Ml9NpYM6dStvxL_9tfCl_4KFdzh3-uyKfgh-HDsz47Skf2p0Q2dyFEBdo#:~:text=An%20updated%20version%20of%20these%20was%20proposed%20by%20the%20Commi

https://www.osborneclarke.com/insights/european-commission-proposes-new-directive-fight-corruption?fbclid=IwAR2vLsD9SQ5uGIQDhZel2gpSE2XD9aZK-3D6haDZWL_2NP8x021pGU1Vlq6g

ПРИЛОГ 1. АНАЛИЗА НА АКЦИОНИОТ ПЛАН ОД НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА И СУДИРИТЕ НА ИНТЕРЕСИ (2021-2025)

Со планот се утврдуваат областите, проблемите, мерките и активностите кои се предлагаат, надлежните институции, рокот за реализација, индикатор за исполнување и финансиски импликации.

ХОРИЗОНТАЛНИ ОБЛАСТИ

4.1. јавни набавки,

- Проблем 1: недоволен број на лица со соодветни квалификации и познавање на стандардите при дефинирање на техничките спецификции како и критериумите за утврдување на способност на економските оператори.
- Проблем 2: недоволна транспарентност на институциите и низок степен на интегритет на вклучените лица во спроведувањето на јавните набавки.
- Проблем 3: недостаток на капацитети во БЈН за управна контрола на постапките за јавните набавки.

За решавање на овие проблеми потребно е намалување на корупцијата во јавните набавки и во процесот на доделување на грантови, субвенции и друга државна помош, преку зајакнување на способноста на лицата кои ја подготвуваат тендерската документација, преку зголемување на институционалниот интегритет и транспаренстност во јавните набавки, континуран мониторинг и сл.

4.2. вработувања во јавниот сектор,

Проблем 1: неусогласеност на голем број на закони кои ги регулираат вработувањето со што се овозможува секако вид на влијание: партиско влијание, непотизам, кронизам и клиентелизам.

- Проблем 2: неефикасно раководење, управување и надзор кај одделни органи на управата, агенции, јавни претпријатија и ТД во сопственост на државата и ЕЛС.
- Проблем 3: непостоење на јасни критериуми за селекција и систем за нивно вреднување во постапките за вработување/ унапредување во јавниот сектор.

За решавање на овие проблеми потребно е обезбедување на стручност, професионалност, интегритет и транспарентност при вработувањето и унапредувањето во јавниот сектор, базирано на компетенции и со примена на критериуми за избор на најквалитетен кадар.

СЕКТОРИ

5.1. политички систем,

- Проблем 1: донесување на голем број закони во скратена постапка без соодветно образложение за оправданост за овој вид постапка.
- Проблем 2: подготвување, предлагање и донесување регулатива често се врши без претходни соодветно спроведени квалитетни анализи, проценка на влијанијата и консултативни процеси во фукција на заштита на јавниот интерес.
- Проблем 3: несанкционирање на одбивањето за доставување на изјава за имотна состојба и интереси од лицата кои имаат ваква обврска.
- Проблем 4: нерегулирана интеракција помеѓу лобистите и претставниците на

органите на законодавната и извршната власт, како и функционерите од локалната власт.

- Проблем 5: недоволна вклученост на носителите на функции во извршната власт од најниско ниво во едукативни програми од областа на етиката и интегритетот.
- Проблем 6: не постои механизам, ниту орган за ефикасно следење на медиумско претставување на учесниците во изборната кампања преку интернет порталите.

Овие проблеми можат да се решат со зголемувањето на нивото на политичка одговорност и демонстрирана политичка волја, јакнење на интергитетот и отчетноста во јавниот сектор, спроведување на надлежностите во јавниот сектор на законит, транспарентен, етички, економичен, одговорен и ефективен начин и сл.

5.2. правосудство,

- Проблем 1: недоволно ефикасен систем за јакнење на интегритетот во судството и јавното обвинителство.
- Проблем 2: недоволни материјални и кадровски ресурси, отсуство на автоматизиран систем за распределба на предметите и нивно следење во ЈО и недоволната транспаренстност во работата на Советот за ЈО.
- Проблем 3: недоволна ефикасност и недоволна транспаренстност во работата на Државното правобранителство.

Овие проблеми може да се решат со дигитализација на јавните служби, спроведување на надлежностите во јавниот сектор на законит, транспарентен, етички, економичен и ефективен начин, зајакнување на капацитетите и псветеноста на обвинителството и судството во откривање и санкционирање на корупцијата, како и јакнење на отпорноста на корупцијата во нивните редови.

5.3. органи за спроведување на законот,

- Проблем 1: дискрециони овластувања на одговорните лица и нетранспарентност при вработувања и унапредувања во МВР.
- Проблем 2: неефикасен систем за утврдување на професионална одговорност во органите за спроведување на законот.
- Проблем 3: недоволно фунционален инспекциски надзор во локалната самоуправа.
- Проблем 4: одговорните или раководните лица на институциите не ги спроведуваат препораките предложени од внатрешната ревизија и ДЗР.
- Проблем 5: влијание на одговорните лица во јавните институции врз независноста на внатрешната ревизија.

Овие проблеми може да се решат со зајакнување на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор, јакнење на надзорните и контролните механизми и сл.

5.4. здравство,

- Проблем 1: не постојат ефективни критериуми за утврдување на договоните надоместоци (лимити/буџети) за здравствените установи (ЈЗУ и ПЗУ) и за цените

на здравствените услуги и леоковите, нуту пак критериуми з атранспаренстно утврдување и распределба на буџетот наменет за ЗУ, нови технологии и лекови, методи за здравствени услуги.

- Проблем 2: субјективизам при изборот на лекови кои се покриваат од јавните средства, односно од придонесите за здравствено осигурување на граѓаните, а регулативата за медицина базирана на докази не с епримену̀ва доследно.
- Проблем 3: злоупотреби во постапките за давање/примање на донации, клинички студии и проекти.
- Проблем 4: неетички практики при маркетирањето на лековите.
- Проблем 5: транспаренстно и објективно одлучување во постапката за лекување во странство.
- Проблем 6: несоодветни процедури за препишување на лекови за конвенционално лекување.

Овие проблеми можат да се решат со јакнење на интегритетот и отчетноста во јавниот сектор, воспоставување ефективни критериуми за распределба на буџет, дигитализација и сл.

5.5. образование,

- Проблем 1: Изразени влијанија и дискрециони овластувања при вработувањето во образованието.
- Проблем 2: недоволно изградени капацитети на Државниот просветен инспекторат.
- Проблем 3: ниска свест за адресирање на прашањето на корупцијата во рамките на образовните институции.
- Проблем 4: непостоење на прецизна законска регулатива за користење на наставно нагледни и дидактички средства/помагала.
- Проблем 5: недостиг од процедури за набавки кои во воспитно образовните институции се реализираат надвор од законот за јавни набавки (екскурзии на ученици, обезбедување на училиштето, фотографирање на ученици и изработка на алманаси, набавка на ужина итн).
- Проблем 6: недостиг на подзаконски акти за начинот на регулурање за давање под закуп на недвижен имот на образовните институции.
- Проблем 7: подигнување на квалитетот на високото образование во сферата на акредитирање на високообразовни институции, научни установи и студиски програми.
- Проблем 8: недоволни содржини во образовниот процес во средното образование за принципите на доброто владение и интегритет.

Овие проблеми може да се решат со подигнување на јавната свест и спроведување на антикорупциска едукација, совесно управување со политичкото влијание во јавниот сектор и спречување на политичко влијание во работата на независните тела и во постапките регулирани со закон и др.

5.6. труд и социјална политика,

- Проблем бр 1: недостиг од надзор во постапките за остварување на права по основ на пензиско и инвалидско осигурување.

Овој проблем може да се реши со јакнење на надзорните и контролните механизми, дигитализација на јавните служби и др.

5.7. урбанизам и просторно планирање,

- Проблем 1: недоволен надзор над изведбата на градбите од втора категорија.
- Проблем 2: концентрација на дискрециони овластувања на инистерот за транспорт и врски и градоначалниците при имплементација на Законот за урбанистичко планирање.
- Проблем 3: неусогласеност на законот за урбанистичко планирање со законот за инспекциски надзор во однос на статусот на урбанистички инспектор, во врска со посебниот услов за завршено образование и работното искиуство.
- Проблем 4: не постојат детално одредби со кои се уредува постапката за суспензија на урбанистичките планови, како и во однос на последиците од суспензијата на плановите.
- Проблем 5: подготовката на урбанистички планови од страна на физички и правни лица остава простор за злоупотреби и донесување на урбанистички планови по нарачка.
- Проблем 6: дискрециони овластувања на Министерството за транспорт и врски и општините при отуѓувањето на државно градежно земјиште заради дооформување на градежна парцела.
- Проблем 7: законот за утврдување на статус на бесправно изградени објекти е во спротивност со севкупниот правен систем во државата затоа што дава можност за легализација на објекти кои се резултат на сторено кривично дело.

Овие проблеми можат да се решат со јакнење на надзорни и контролни механизми, дигитализација на јавните служби и сл.

5.8. животна средина,

- Проблем 1: невоспоставен интегриран систем за регионално управување со отпад.
- Проблем 2: отсуство на механизми за контрола и раскинување на договорите за доделени концесии за управување со отпад и правни празнини и дискрециони овластувања во постапките за давање на концесии.
- Проблем бр 3: не е предвиден механизам за контрола и надзор над спроведување на забраната за разорување и узурпација на пасиштата како добра од општ интерес и не с е дефинирани сите дозволени и забранети активности во стопанисувањето со пасиштата.
- Проблем 4: недефинирани рокови за донесување на регулатива за утврдување на заштитените подрачја, во постапките за доеделување на концесии за користење природни ресурси.
- Проблем 5: дискрециониите овластувања на градоначалникот во издавањето на Б интегрирани еколошки дозволи оставаат простор за можни злоупотреби.

Овие проблеми може да се решат со совесно управување со политчкото влијание во јавниот сектор и спречување на политичко влијание во работата на независните тела и во постапките регулирани со закон и др.

5.9. земјоделство,

- Проблем 1: редефинирање на системот за продажба и давање под закуп на земјоделско земјиште во државна сопственост и ефективен надзор врз намената на користење на земјиштето и исполнувањето на договорите за користење на државно земјоделско земјиште.
- Проблем 2: често менување на регулативата, непрецизни критериуми за доделување на субвенции.жпроблем 3: недоволем број на вработени и нивна едукација, недоволна асистенција за упатување на граѓаните, нетранспаренстност на постапките.

Овие проблеми можат да се решат со зајакнување на човечките ресурси, воспоставување на процедури за транспаренстност и др.

5.10. спорт,

- Проблем 1: несоодветно стопанисување, користење и одржување на објектите за спорт во сопственост на Република Северна Македонија и на единиците на локалната самоуправа.
- Проблем 2: недостаток на инспекциски надзор во спортот.
- Проблем 3: во АМС не се воспоставени соодветни контролни механизми во однос на трансферираните средства кон националните спортски федерации.

Овие проблеми можат да се решат со воспоставување на соодветни критериуми за распределба и контрола на средствата, донесување на одредени акти и др.

5.11. економија и бизнис,

- Проблем 1: непостоење регистар на доделена државна помош на економски оператори во сопственост на домашни и странски правни лица.
- Проблем 2: прекумерно доделување на концесии, недоволна транспаренстност на концесиските договори и недоволно развиени механизми за утврдување на реалниот концесиски надоместок.
- Проблем 3: надоволна вклученост на помалите економски субјекти и во процесот на креирање на економските и другите политики релевантни за бизнис зедницата.

Овие проблеми можат да се решат со зголемување на трансаренстноста во процесот на креирање на економски и други политики, спроведување на обуки во надлежните инспекциски служби и др.

5.12. јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата и локалната самоуправа,

- Проблем 1: недостиг од унифицирани и официјални информации за правни лица во сопственост на државата и ЕЛС.
- Проблем 2: недостиг на системски пристап за превенција од корупција во претпријатија во сопственост на државата и ЕЛС.
- Проблем 3: несоодветна правна рамка за работењето на претрпијатија во сопственост на државата и ЕЛС.

Овие проблеми можат да се решат со донесување на единствен закон со кој ќе се уреди работењето на овие категории правни субјекти.

5.13. медиуми и граѓанско општество,

- Проблем 1: недоволна транспарентност на институциите од јавниот сектор за соработка со медиуми, интернет портали, маркетинг агенции и медиумски работници.
- Проблем 2: непостоење на саморегулација на онлајн медиумите.
- Проблем 3: недоволна транспаренстност на институциите при планирање на средствата за финасирање на ГО како и отчетност за реализација и ефектите на проектите.

Овие проблеми можат да се решат со изменување и дополнување на Законот за здруженија и фондации, надградување на регистарот на професионални онлајн медиуми и др.

5.14. надзор над спроведување на законите,

- Проблем 1: непостоење на јасна законска дефиниција и поставеност на инспкецискиот надзор како механизам за контрола над спроведувањето на законите.
- Проблем 2: недоволна кадровска екипираност и техничка опременост на инспекциските служби.
- Проблем 3: недостаток на антикорупциски политики во однос на инспекциските служби.

Овие проблеми можат да се решат со кадровско доекипирање и техничко опремување на инспекциските служби и др.

5.15. имот во државна сопственост

- Проблем 1: непостоење на целосна и синхронизирана законска рамка за стекнувањето, користењето, управувањето и располагањето со целокупниот имот во државна сопственост.
- Проблем 2: непостоење на целосна и централизирана евиденција на целокупниот имот на државата, која ќе биде јавно достапна и транспарентна.

Овие проблеми можат да се решат со воспоставување на единствена евиденција, обезбедување на сите потребни податоци во врска со движниот и недвижниот имот во државна сопственост и др