СТАНКОВСКА, Даниела

УДК: 343.352:35.073.53(497.7)

ПРАВНИОТ РЕЖИМ НА КОРУПЦИЈАТА ВО ЈАВНИТЕ НАБАВКИ

Апстракт

Јавните набавки преставуваат процес на користење на јавните средства од страна на јавен орган или организација заради добивање на надворешен извор на ресурси со употреба на тендерски или конкурентен процес на наддавање. Нивната суштина се состои во тоа, јавните органи, организации и претпријатија кои се финансирани од јавните средства (државни пари прибрани од даночните обврзници-физички и правни лица), да извршат набавка која ќе ги задоволи нивните потреби и ќе спречи злоупотреба на државните пари овозможувајќи набавка по најповолни услови. Јавните набавки се склучуваат со договор во писмена форма помеѓу еден или повеќе економски оператори, а чиј предмет е обезбедување стоки, услуги или изведување градежни работи.

Од друга страна, пак, корупцијата како феномен е присутна во сите современи држави без оглед на традицијата, државното уредување и правниот систем, а особено е присутна во земјите во транзиција во кои недоволно или воопшто не се развиени основните човекови слободи и права, демократијата, моралните и етички вредности, финансискиот систем и политиките на управување. Терминот корупција потекнува од латинските зборови „corruptio“ и „rumpere“. Под зборот „corruptio“ се подразбира уништување или расипување на некој и нешто, а под „rumpere“ се подразбира кршење или газење, односно во овој случај кршење на правните прописи.[1]

Корупцијата претставува искористување на функцијата, јавните овластувања, службената должност и положба, непотизмот, а заради остварување за себе или за друг противправна корист[2].

Имено, транспарентноста, недискриминацијата, лојалната конкуренција и рационалното, ефикасно и одговорното работење се едни од основните принципи кога станува збор за трошењето на државните средства и истовремено основна алатка преку која даночните обврзници го „контролираат“ трошењето на нивните пари. Јавните набавки се огледало на доброто менаџирање со јавните финансии.

Клучни зборови: *јавни набавки, корупција, злоупотреба, јавни овластувања.*

[1] Кошевалиска О. и Максимова Е. (2018) – Организиран криминал и корупција (скрипта), стр. 62
[2] Под корист се подразбира остварување на секој вид корист, погодност или предност за себе или за друг.

STANKOVSKA Daniela

UDK: 343.352:35.073.53(497.7)

THE LEGAL REGIME OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENTS

Abstract: Public procurement is the process of using public funds by a public authority or organization for the purpose of obtaining an external source of resources using a tender or competitive bidding process. Its essence consists in the fact that public bodies, organizations, and enterprises that are financed by public funds (state money collected from taxpayers - individuals and legal entities) make a purchase that will satisfy their needs and prevent abuse of state money by enabling the purchase on the most favorable terms. Public procurement is concluded with a written agreement between one or more economic operators, the subject of which is the provision of goods, services, or the performance of construction works.

On the other hand, corruption as a phenomenon is present in all modern countries, regardless of tradition, state organization, and legal system. It is especially prevalent in countries in transition where basic human freedoms and rights, democracy, moral and ethical values, the financial system, and management policies have not been sufficiently or at all developed. Corruption represents the misuse of office, public powers, official duty, and position, nepotism, with the purpose of obtaining an illegal benefit for oneself or another. The term corruption comes from the Latin words "corruptio" and "rumpere". The word "corruptio" means the destruction or corruption of someone and something, and the word "rumpere" means breaking or trampling, that is, in this case, breaking the legal regulations.

Transparency, non-discrimination, fair competition, and rational, efficient, and responsible operation are among the basic principles when it comes to spending state funds. They are also a fundamental tool through which taxpayers "control" the spending of their money. Public procurement serves as a mirror for good management of public finances.

Keywords: *public procurement, corruption, abuse, public powers*

ВОВЕД

Традиционалните сфаќања за корупцијата потекнуваат од учењата на Платон и Аристотел, како расипување на власта, правото и правдата. Според Аристотел „најтешките злосторства не се извршени заради прибавување на она што се смета за нужно, туку заради постигнување на некаков вишок“[3]. Макијавели и Русо, корупцијата ја определуваат како „морална расипаност на луѓето“[4].

Според наведените гледишта може да се заклучи дека власта и корупцијата се пријатели, односно дека политичката моќ и влијание подразбираат присуство на корупција како нејзина придружна компонента.

[3] Aristotle's Book I, On generation and corruption - http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20%20Aristotle's%20On%20Generation%20and%20Corruption%20I%20-%20Oxford%20University%20Press,%20USA.pdf
[4] http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1006/definicije

Постојат неколку мислења за тоа што доведува до коруптивно однесување. Една од причините е дека службениците не се доволно платени, па како резултат на тоа се поттикнати да земаат мито. Но, од друга страна постојат и многу богати луѓе, бизнисмени, кои се склони кон корупција, па според тоа, корупцијата зависи и од етичките и моралните вредности на поединците, традицијата на општеството, непостоењето социјална сигурност, невработеноста и сиромаштијата, слабата администрација, слабата економска политика, приватизацијата, демократизацијата (која се искористи во негативна смисла), непостоењето на системи за превенција и репресија, (не)функционирањето на правниот систем, затоа што како што е наведено и претходно, корупцијата е особено застапена во земјите во транзиција, меѓу кои се вбројува и нашата земја, па сето горенаведеното ја прави погодна почва за раст и развој на корупцијата како негативна општествена појава.

Сето досега изнесено упатува на заклучокот дека корупцијата условена од веќе наведените фактори потекнува од стопанството, политиката, финансиите, јавните служби и државната управа, односно од власта.

Предмет на истражување

Предмет на ова истражување се јавните набавки и степенот на корупцијата застапена во нив, постапката за јавни набавки во нашата држава, како и правните прописи со кои се регулира оваа материја и мерките за сузбивање на корупцијата како негативна појава која се јавува во секоја сфера од општественото живеење.

Методологија на истражувањето

При изработката на овој труд користени се општи и посебни методи на истражување. Со помош на **историскиот метод** направен е краток преглед на појавата и развојот на јавните набавки. Преку **нормативниот метод** се истражени важечките прописи (директиви, регулативи, закони, подзаконски акти) кои ја регулираат оваа материја. Со помош на **компаративниот метод** се прави компарација помеѓу начинот на користење на јавните средства во јавните набавки и степенот на корупција. Преку **методите на анализа и синтеза**, се анализирани постапките, синтетизирани се податоците и сознанијата кои ја регулираат оваа материја. Преку **научниот метод** се обидовме да упатиме на научно-истражувачките резултати потребни за изработка на овој труд.

Правните темели на јавните набавки во нашата земја, степенот на примена на правните прописи и нивната злоупотреба

Темелите на правната регулатива за јавните набавки поставени се уште од 1996 година со Уредбата за јавни набавки[5] како подзаконски правен акт, а од 1998 година за прв пат е воспоставена законска рамка[6]. Во 2004 година бил донесен Закон за јавни

[5] Уредба за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.64/96)
[6] Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.26/98)

набавки[7] кој бил делумно усогласен со регулативите на ЕУ, а кој низ годините еволуирал, за во 2019 година да биде донесен нов Закон за јавни набавки[8] со цел да се подобри квалитетот, да се зголеми транспарентноста и контролата и да се поедностави постапката при јавното наддавање. Во практиката, слободно може да се каже дека не се ни применува на соодветен начин, а тоа го покажуваат безброј примери.

Поради фактот што парите на даночните обврзници се трошат „по видување" од страна на лицата на кои им е дадена можност да располагаат со тие средства, во општеството се намалува социјалната сигурност и довербата во системот во целина.

Јавните набавки се една од основните алатки преку кои се изразува корупцијата[9] во општеството, каде носителите на јавни овластувања се kријат зад параванот „општо добро" и на тој начин ја злоупотребуваат положбата и овластувањата[10] што ги уживаат, прибавувајќи за себе противправна имотна корист. Корупцијата ја нарушува деловната клима и лојалната конкуренција на пазарот, односно им се ограничува можноста на деловните оператори рамноправно да учествуваат во постапката, односно зделките се склучуваат „зад затворени врати", се поставуваат субјективни услови и сл. Таа ги поткопува институциите на системот и доведува до ерозија на правната држава, сигурноста и легалните зделки. Најголема опасност од современиот криминал е инвестирањето на нелегално стекнатите пари во легални зделки преку перење пари[11] и корупција. Криминалот има за цел да навлезе во сферата на легалното стопанство, станувајќи негова конкуренција.[12]

Корупцијата е особено присутна во градежништвото и урбанизмот. Имено, се менуваат детални урбанистички планови, се цртаат маркици за градба на објекти, се гради без потребната документација, се легализираат бесправно изградени објекти итн. Сето ова е резултат на ненавременото интервенирање на градежната инспекција и непочитувањето на законските прописи. Како најактуелно случување во изминативе неколку месеци е контроверзниот договор со конзорциумот „Бехтер и Енка" за изградба на Коридорот 8 и Коридорот 10Д. Овој договор се чува како „деловна тајна", а за него се поттикнаа и законски измени преку злоупотреба на „европското знаменце" во Собранието.

Според Transparency International-the global coalition against corruption[13] во 2020 година, Република Северна Македонија е една од најлошо рангираните земји во светот

[7] Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.19/04)
[8] Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ" бр.24/19)
[9] Види чл. 2 ст. 1 од Законот за спречување на корупција и судир на интереси (Службен весник на РМ, бр. 12 од 19.1.2019 година)
[10] Види чл. 353 од Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија" број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014,196/2015,226/2015, 97/2017 и 248/2018)
[11] Овој феномен се појавува во триесеттите години од минатиот век во САД кога чикашките криминалци, нивните нелегално заработени пари ги прикажувале преку новоотворените перални за алишта. Низ овој процес се настојувало на тие средства да им се даде легална, односно законска димензија. Со други зборови нечистите приноси да се претворат во чисти фондови.
[12] Нанев Л. (2006), Криминолошки аспекти на стопанскиот криминалитет, Докторска дисертација, стр. 193
[13] Невладина организација, глобална коалиција за борба против корупцијата. (https://transparency.mk/)

според индексот за корупција, рамо до рамо со Босна и Херцеговина, Панама и Монголија. Овие земји го делат 111 место и се на дното според перцепцијата за корупција. Ваквиот резултат покажува дека не постои скоро никаков напредок во борбата против корупцијата, а тоа доведува и до слабеење на правниот систем во целина.

Затоа треба да се воспостават јасни механизми за следење на имплементацијата на договорените обврски. Во сите фази од постапката за јавните набавки треба да се знае кој за што е одговорен, односно јасно да биде определена индивидуалната одговорност на учесниците. Тоа би придонело до поодговорен и посериозен пристап од страна на сите лица вклучени во постапката.

Органи кои вршат контрола врз имплементацијата на позитивното право се Државната комисија за жалби по јавни набавки[14], Државниот завод за ревизија[15], Бирото за јавни набавки[16] и Државната комисија за спречување корупција[17].

Државната комисија за жалби по јавни набавки е надлежна за решавање по жалби во постапките за јавни набавки и решавање по жалби во постапките за доделување договори за концесии и јавно приватно партнерство[18]. Таа одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија во постапките за јавните набавки, доделувањето договори за концесии и јавното приватно партнерство. Бирото за јавни набавки (во натамошниот текст: БЈН) спроведува управна контрола на постапките за јавни набавки. Со донесувањето на новиот Закон за јавни набавки[19] од 2019 година, надлежностите на овој орган со својство на правно лице значително се зголемија во поглед на контролата на јавните набавки над определена вредност[20], за разлика од ингеренциите кои биле ограничени со првичните законски норми.

Имено, БЈН е главен носител на активностите поврзани со Поглавјето 5 од Националната програма за усвојување на правото на ЕУ[21] и како таков ги поддржува нејзините напори за приклучување кон ЕУ. Бирото има за цел да промовира активности и политики кои ќе доведат до целосно усогласување со acquis[22]. БЈН работи на зајакнување на сопствените капацитети со цел успешно отпочнување и спроведување на преговорите за стекнување на полноправно членство на РС Македонија во ЕУ, во делот на јавните набавки како централно прашање во функционирањето на внатрешниот пазар на ЕУ.

---

[14] Види Глава VIII, чл. 130 од Законот за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.24/19)
[15] Закон за државна ревизија („Службен весник на Република Македонија“ број 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18) и (,,Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/21)
[16] Види чл. 172 од Законот за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.24/19)
[17] Закон за спречување корупција и судир на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 12/19)
[18] Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 6/2012, 144/2014, 33/2015,104/2015, 215/2015, 153/2019, 261/2019)
[19] Закон за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.24/19)
[20] Види чл. 172, ст. 3 од Законот за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.24/19)
[21] Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) - https://www.sep.gov.mk/post/?id=9821
[22] The acquis is the body of common rights and obligations that is binding on all the EU member states. - https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_en

Хармонизација со правото на ЕУ

Хармонизацијата на законодавството на РС Македонија со правото на ЕУ претставува приближување на решенијата на националното законодавство кон правото на ЕУ. Во рамките на ЕУ хармонизацијата, но и унификацијата на правото треба да овозможи остварување на единствен простор на слобода, безбедност и правда, како и единствен пазар во кој непречено се остваруваат економските текови.

Заради успешност на процесот на хармонизација на законодавството на нашата земја со европското право, конзистентност, координација, јасна слика и мониторинг на процесот на приближување на законодавството, во 2000 година изготвена е Методологија и структура за хармонизација на националното законодавство со она на ЕУ.[23] Таа се одвива во четири фази и тоа: подготвителна фаза, аналитичка фаза, фаза на транспонирање и фаза на имплементација.

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (ССА)16 на 9 април 2001 година, Република Македонија, во согласност со членот 6817 од Спогодбата, презеде обврска за усогласување на дел од внатрешното законодавство со правото на Европската Унија. Согласно Спогодбата, постапките за јавни набавки треба да се спроведуваат врз основа на недискриминација и реципроцитет, особено во рамките на Светската трговска организација.[24] Ова придонесе да се донесе нов Закон за јавни набавки[25] во 2004 година, со што нашето право постепено почна да се приближува до европското, преку воспоставување фер конкуренција, недискриминација на учесниците во постапката за јавни набавки и транспарентност.

ЗАКЛУЧОК

Нашата земја последната година постигна умерен напредок што се однесува до зголемување на степенот на усогласување на правото со она на ЕУ во поглед на јавните набавки и корупцијата. Имено, постигнати се солидни резултати во борбата против корупција со оглед на тоа што беа покренати голем број кривични постапки во кои беа вклучени голем број државни функционери, како и запишувањето на компании на т.н. „црна листа“ поради злоупотреби во некоја од фазите во процесот на јавните набавки. Тоа треба да се сфати како предупредување, односно да биде поука за останатите да ги почитуваат правните прописи и на тој начин да бидеме чекор напред во процесот на интеграција во ЕУ.

Исто така потребно е да се зголеми довербата во јавните институции, така што ќе се подобри нивната ажурност преку транспарентност, меѓуинституционална соработка, вработување обучени кадри и преземање мерки со цел да се подобри контролата во постапките за јавни набавки преку ефикасно следење и пријавување неправилности, судир на интереси и криминални дејствија.

[23] https://www.sobranie.mk/usoglasuvanje-na-zakonodavstvoto.nspx
[24] Серафимова С. (2013): Европската димензија на јавните набавки во РМ, Магистерски труд, стр. 14
[25] Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.19/04, 109/05)

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Aristotle's Book I, On generation and corruption - http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20%20Aristotle's%20On%20Generation%20and%20Corruption%20I%20%20Oxford%20University%20Press,%20USA.pdf

European single procurement document and eCertis - https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/digital-procurement/european-single-procurement-document-and-ecertis_en

http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/content/cid1006/definicije

https://www.sobranie.mk/usoglasuvanje-na-zakonodavstvoto.nspx

Transparency Internacional Macedonia, (Невладина организација, глобална коалиција во борба против корупцијата). https://transparency.mk/

Експертски совети за јавни набавки, Општествени и социјални правци. https://esjn.mk/2022/07/19/

Закон за државна ревизија („Службен весник на Република Македонија“ број 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15, 27/16 и 83/18) и (,,Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/21)

Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.26/98, 50/01, 2/02, 24/03)

Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр. 97/10)

Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.130/08)

Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.19/04, 109/05)

Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.24/19)

Закон за јавни набавки („Службен весник на РМ“ бр.53/11 и 185/11)

Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 6/2012, 144/2014, 33/2015,104/2015, 215/2015, 153/2019, 261/2019)

Закон за спречување корупција и судир на интереси („Службен весник на РМ“ бр. 12/19)

Кошевалиска О. и Максимова Е. (2018): Организиран криминал и корупција (скрипта)

Кривичниот законик („Службен весник на Република Македонија“ број 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014,196/2015,226/2015, 97/2017 и 248/2018)

Нанев Л. (2006): Криминолошки аспекти на стопанскиот криминалитет, Правен Факултет Јустинијан Први

Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА) - https://www.sep.gov.mk/post/?id=9821

Серафимова С. (2013): Европската димензија на јавните набавки во РМ, Магистерски труд

Тушевска Б. & Кошевалиска О. (2015): Правната заштита на јавните набавки низ призмата на кривичното граѓанското и управното право

Тушевска Б. (2020): Договорно право, Универзитет „Гоце Делчев“-Штип, Правен факултет

Тушевска Б. (2022): Одржлив развој во конкурентското право, Универзитет „Гоце Делчев“-Штип, Правен факултет

Уредба за јавни набавки (Службен весник на РМ, бр.64/96)