Водич за управување со судир на интереси, ограничувања и забрани во единиците на локалната самоуправа

Организација за безбедност и соработка во Европа
Мисија во Скопје

ДКСК — Државна комисија за спречување на корупцијата
KSHPK — Komisioni Shtetëror për Parandalimin e Korrupsionit

Наслов: Водич за управување со судир на интереси, ограничувања и забрани во единиците на локалната самоуправа

Автори: М-р Владимир Георгиев, национален експерт
Д-р Маја Лазарова, национална програмска офицерка, Оддел за демократизација

Издавач: Мисија на ОБСЕ во Скопје

Превод и лектура: EUROLINGUA DOOEL SKOPJE

Графички дизајн: ПОЛИЕСТЕРДЕЈ

ISBN: 978-92-9271-526-7

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на Мисијата на ОБСЕ во Скопје.

Материјалите во оваа публикација се само за референца. Иако ОБСЕ вложи максимално внимание во нејзината подготовка, не презема никаква одговорност за точноста и комплетноста на сите информации, упатства и совети изнесени или за какви било печатни грешки. Содржината на оваа публикација, ставовите, мислењата, наодите, толкувањата и заклучоците изнесени во неа не мора да ја одразуваат официјалната политика или позиција на ОБСЕ. Поради овие причини, не може да се покренат никакви барања против ОБСЕ во однос на потенцијалните последици од веродостојноста на информациите или заклучоците содржани во оваа публикација.

ОБСЕ Организација за безбедност и соработка во Европа
Мисија во Скопје

www.osce.org/skopje

© OSCE Mission to Skopje 2020

Содржина

I. Вовед 5

II. Судир на интереси - меѓународни стандарди 7

III. Судир на интереси – национално законодавство 9

IV. Судир на интереси и облици во кои може да се појави 15

V. Забрани, ограничувања и постапување во ситуации на судир
на интереси 18

VI. Други механизми за спречување на судирот на интереси. 29
VI.1. Изјава за имотна состојба и интереси 29
VI.2. Градење отворена организациска култура за откривање
и управување со судирот на интереси 30

VII. Преглед на најчести барања за мислење доставени до ДКСК
во врска со дилеми и случаи на судир на интереси во
единиците на локалната самоуправа 32

IX. Воспоставување и известување на имплементација на
политиката за судир на интереси во единиците на
локалната самоуправа 54

Листа на кратенки

Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси	ЗСКСИ
Државна комисија за спречување на корупцијата	ДКСК
Единици на локалната самоуправа	ЕЛС
Закон за локалната самоуправа	ЗЛС
Закон за работни односи	ЗРО
Организација за безбедност и соработка во Европа	ОБСЕ
Република Северна Македонија	Северна Македонија

I. Вовед

Овој водич е изработен во рамки на соработката помеѓу Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) и Мисијата на ОБСЕ во Скопје - за поддршка на имплементација на политиката на интегритет во единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Тој е наменет за службените лица во ЕЛС, но имајќи предвид дека ги содржи стандардите, принципите и правилата за спречување и управување со судирот на интереси, како и законската регулатива од оваа област во Република Северна Македонија,[1] истиот може да послужи на кое било заинтересирано лице.

Согласно член 72 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (ЗСКСИ), во случај на постоење на сомневање за судир на интереси, службеното лице е должно да побара мислење од ДКСК. Оттука, во Водичот се користени случаи од практиката, односно презентирани се дел од мислењата што ДКСК ги има дадено врз основа на барања поднесени од службени лица од ЕЛС во периодот од 2019 до јуни 2024 година. За да може полесно да се следат овие примери и да бидат користени како начелни ставови на ДКСК во однос на ситуации на судир на интереси во ЕЛС, што на службените лица ќе им овозможи да препознаат како да постапат кога ќе се соочат со слични дилеми, мислењата се дадени групирани по области во зависност дали се однесуваат на избрани или именувани лица во ЕЛС, или за вработени во општинската администрација и јавните служби основани од општината.

Исто така, користени се и други материјали[2] како дополнување на законската регулатива и практиката. На тој начин, водичот треба да придонесе да се зајакне свеста за судирот на интереси при вршењето на функцијата, јавните овластувања и службената должност и како навремено да биде препознаен и спречен, пред да настанат последици за што, во спротивно, следуваат соодветни прекршочни и кривични санкции.

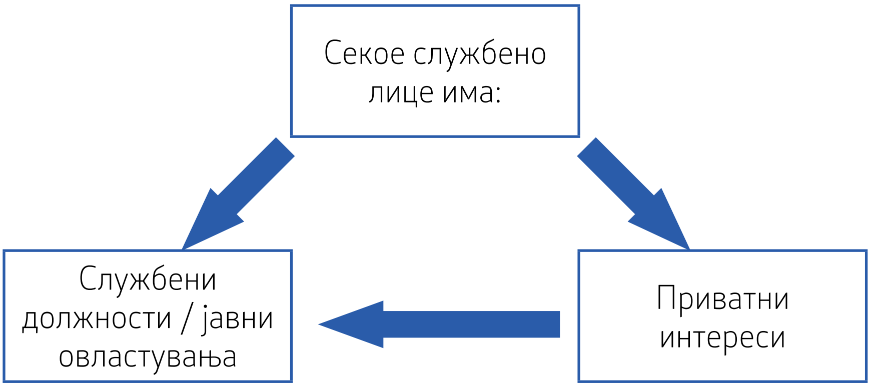
Судир на интереси како состојба се јавува кога службеното лице треба да одлучи дали во конкретна ситуација, вршењето на доверената функција, јавно овластување, службена должност или положба да ги подреди на својот приватен интерес или на интересот на блиски лица, наместо на јавниот интерес и интересот на граѓаните. Со оглед дека во основа се работи за морална дилема која што во крајна линија се однесува на одредена материјална или нематеријална корист, постапувањето во ситуации во кои се јавува состојба на судир на интереси во голема мерка зависи од етичката свест и интегритетот на службеното лице.

[1] Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси; Закон за локална самоуправа; Закон за вработените во јавниот сектор; Закон за административни службеници, Закон за јавни набавки и други материјални и процесни акти во сила во РСМ, како и меѓународни документи што се однесуваат на судирот на интереси: Конвенција на Обединетите нации против корупцијата (UNCAC); Дваесет водечки принципи на Советот на Европа за борба против корупцијата; Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector, Good Practices Guide,; Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation, Commission Notice, European Commission и др. Во Прирачникот, покрај цитати, одредени извадоци од овие закони и документи се парафразирани со цел да се доближат до корисникот.

[2] Упатство за изготвување на интерен акт за управување со судирот на интереси; Насоки за примена на политиката за интегритет на ЕЛС и др.

Службеното лице е претставник на јавниот сектор, на централно ниво или во рамките на локалната самоуправа и тоа му овозможува да остварува низа права што му следуваат согласно Уставот и законите. Но, истовремено има и низа обврски, односно должности. Така, службеното лице во својата работа е должно да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно. Тоа значи дека не смее да ја користи функцијата, јавното овластување, службената должност и положба за извршување на дејствие што според закон не смее да го изврши, **ниту да го подреди извршувањето на законито дејствие на својот личен интерес или на интересот на друго лице**.

При тоа, треба да се има предвид дека, од правен аспект, дејствувањето спротивно на правилата што се однесуваат на судирот на интереси може, во одредена постапка, да резултира со ништовност на одлуката донесена во состојба на судир на интереси, а напоредно и со постапка за прекршочно и/или казнено санкционирање.



Извор: Алатки за управување со судирот на интереси во јавниот сектор, Совет на Европа, 2019 г.

Под „службено лице“ се подразбираат сите избрани или именувани лица и вработените во јавниот сектор.[3] За потребите на овој водич, односно заради областа на која се однесува, локалната самоуправа, под поимот „службено лице“ се подразбираат градоначалникот, советниците во советите на општините и Градот Скопје и лицата именувани од нив, како и вработените во општинската администрација и во јавните служби основани од општината и Градот Скопје.

Целта на овој водич е:

- да го унапреди знаењето за примената на правилата за спречување и управување со судирот на интереси на службените лица во ЕЛС;
- да придонесе, преку практични примери, за натамошно зајакнување на свеста за етичко постапување во согласност со моралните вредности; и
- да ги запознае надворешните партнери – трговски друштва, граѓански организации, локалните медиуми, но и граѓаните за правилата за спречување на судирот на интереси во домашната регулатива.

[3] ЗСКСИ, член 8 став 2

II. Судир на интереси - меѓународни стандарди

Корупцијата е директно поврзана со судирот на интереси, бидејќи во ситуација кога приватниот интерес на службеното лице надвладеал врз непристрасното вршење на функцијата, јавните овластувања или службените должности, тоа всушност значи дека лицето ја злоупотребило својата позиција за лична корист. Препознавајќи ги сериозните закани што во себе ги носи корупцијата, меѓународната заедница има донесено повеќе регионални и глобални антикорупциски правни инструменти.

Најзначајниот универзален документ е Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата (UNCAC), која се осврнува на повеќе аспекти: превенција и криминализацијата на корупцијата, меѓународната соработка и конфискација и враќање на имотот стекнат со корупција. Конвенцијата, исто така. ги повикува државите членки да воспостават системи што промовираат транспарентност и спречуваат судир на интереси.[4] Понатаму, Конвенцијата бара државите членки да настојуваат да воспостават мерки и механизми за службените лица да поднесуваат изјави во кои ќе ги пријавуваат нивните надворешни активности, вработувања или членувања, инвестиции, имот и подароци или придобивки од кои може да настане судир на интереси,[5] како и да воспостават соодветни ограничувања за службените лица за вработување во приватниот сектор по завршување на мандатот односно вработувањето во јавниот сектор, кога таквото вработување е директно поврзано со функциите и службените должности што ги имале претходно.[6]

Покрај UNCAC, и други организации на меѓународно ниво имаат развиено стандарди поврзани со управувањето со судирот на интереси и ризиците што ги предизвикува, како што се:

- Препораката на ОЕЦД од 2003 година за Насоки за управување со судирот на интереси во јавната служба,
- Директивата 2914/24/ЕУ3 на ЕУ за судир на интереси при јавните набавки,
- Документи донесени од страна на Советот на Европа и др.

На пример, принципот 10 од Дваесетте водечки принципи на Советот на Европа за борба против корупцијата, препорачува државите да промовираат натамошно дефинирање и прецизирање на однесувањето што се очекува од службените лица, како што се кодексите на однесување. Советот на Европа усвои Модел кодекс на однесување за јавните службеници.[7] Членот 8 од Моделот бара јавниот службеник да не дозволи приватниот интерес да дојде во судир со јавна положба. Одговорност

[4] UNCAC, член 7(4)

[5] Ибид., член 8 (5)

[6] Ибид., член 12 (2)

[7] Врз основа на Препораката Rec (2000) 10, Модел кодекс на однесување за јавните службеници е усвоен од Комитетот на министри на Советот на Европа и Објаснувачкиот меморандум

на јавниот службеник е да избегне судир на интереси, без разлика дали е реален, потенцијален или привиден.

Сите службени лица имаат интереси во својот приватен живот, како што се финансиски интереси, семејни и роднински релации, пријателства, релации со сегашни и поранешни колеги и соработници. Со текот на времето, овие интереси се појавуваат или исчезнуваат и се менуваат. Општо земено, постоењето на овие релации и финансиски интереси не се проблематични сами по себе. Меѓутоа, кога службеното лице во рамките на своите службени должности треба да постапува во одреден случај што може да влијае на овие интереси, и при тоа дозволи приватниот интерес да надвладее при донесувањето на одлука, се јавува ситуација на фактички судир на интереси. Дотогаш, судирот на интереси е само потенцијален. Затоа меѓународните документи ги повикуваат земјите да воспостават механизми за проактивно справување и управување со судирот на интереси на начин што ќе го промовира јавниот интерес наспроти приватниот.

III. Судир на интереси – национално законодавство

Во домашната правна рамка има повеќе акти во кои се регулира судирот на интереси, неспоивоста на функции, забрани за вршење на дејност за време на функцијата, забрани и ограничувања по престанок на функцијата односно вработувањето во јавниот сектор, но и за етичкото однесување на службените лица. Основен закон што се однесува на сите избрани и именувани лица на централно и на локално ниво, и на вработените во јавниот сектор, во кој се утврдени мерките за проактивен и реактивен пристап за спречување на судирот на интереси, но и забраните и ограничувањата што се поврзани со судирот на интереси е Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.[8] Одредбите за спречување на судирот на интереси од ЗСКСИ се детално образложени во делот V. од Водичот.

Од аспект на областа на која се однесува Водичот, во продолжение се дадени одредби во однос со судирот на интереси и етичкото однесување на службените лица во некои од материјалните закони, кодекси и документи што се однесуваат и на локалната самоуправа.

1. Закон за локалната самоуправа

Во членот 44 од законот се содржани правила за спречување на судирот на интереси за членовите на советот на општината. Така, член на советот:

- не може да учествува во процесот на одлучувањето за прашања во кои тој или неговиот брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија има финансиски или друг личен интерес
- должен е да го информира советот за прашањата за кои има финансиски или друг личен интерес
- не може да биде вработен во општинската администрација на општината во која е избран, а доколку тоа се случи, со денот на вработувањето ќе се смета дека членот на советот поднел оставка
- доколку е вработен во јавните служби кои ги основала општината, не може да учествува во процесот на одлучувањето за прашања што се однесуваат на јавната служба во која е вработен.

Соодветни правила за спречување на судирот на интереси се уредени и за градоначалникот.[9] Имено, градоначалникот:

[8] Други акти каде што се дефинирани одредби за неспоивост на функции и за судир на интереси се: Уставот на Република Северна Македонија; Закон за Собранието на Република Северна Македонија; Закон за вработените во јавниот сектор; Закон за административни службеници; Закон за јавни набавки; Закон за судови; Закон за кривична постапка; Закон за адвокатура; Закон за локална самоуправа; Кодексите на однесување на пратениците, членовите на Владата, судиите, обвинителите, административните службеници, на функционерите од локалната самоуправа, итн.

[9] Закон за локална самоуправа, член 53

- не може да биде именуван за член во надзорни, управни и контролни органи на трговски друштва и јавните служби
- не може да учествува во процесот на одлучување за прашања во кои тој или неговиот брачен другар, деца или роднина до втор степен странична линија има финансиски или друг личен интерес[10]
- должен е да го информира советот за таквиот финансиски или друг личен интерес и во тој случај одлучува еден од членовите на советот избран на начин на кој се избира претседателот на советот.

2. Закон за вработените во јавниот сектор

Во општите начела од Законот за вработените во јавниот сектор, содржани се начелата за професионална етика, непристрасност и објективност и за судир на интереси. Тие наложуваат на вработените да ги задржат високите стандарди за интегритет, професионална етика и грижа за заштита на јавниот интерес.

Вршењето на работните задачи мора да биде непристрасно и објективно, без влијание од политичките уверувања и личните финансиски интереси. Вработените во јавниот сектор мора да се грижат за угледот и интегритетот на институцијата во која работат. Тие не смеат да го доведат личниот материјален или нематеријален интерес во судир со јавниот интерес и со нивниот статус.

Покрај придржувањето кон овие начела, доколку оценат дека дадената работна задача не е согласно Уставот или закон, вработените се должни за тоа да му укажат на лицето што им ја дало таа задача. Ако потоа бидат писмено задолжени и оценат дека извршувањето претставува кривично дело, должни се веднаш да го известат непосредно повисокиот претпоставен од оној што им ја дал задачата, како и ДКСК. Доколку вработените не го предупредат непосредно претпоставениот дека задачата е неуставна, односно незаконита и ја извршат, тие ќе одговараат за извршувањето, како и нивниот непосредно претпоставен.[11]

3. Закон за административни службеници

Законот не содржи конкретни одредби за спречување на судир на интереси, меѓутоа во делот што се однесува на дисциплинските престапи,[12] како потешка повреда на службената должност, работната дисциплина, угледот на институцијата или угледот на административниот службеник, меѓу другите, се сметаат и:

- поставување на личниот финансиски интерес во судир со положбата и статусот на административен службеник
- примање на подароци или друг вид на корист
- злоупотреба на доверливи податоци.

[10] Оваа забрана се однесува и во услови кога градоначалникот ги врши работите на советот, Закон за локална самоуправа, член 77 став 2 алинеја 2

[11] Закон за вработените во јавниот сектор, член 35

[12] Закон за административни службеници, член 73

Во наведените случаи, со одлука за утврден дисциплински престап на административниот службеник може да му се изрече една од следниве дисциплински мерки:[13]

- парична казна во висина од 30% од висината на едномесечниот износ на нето-платата исплатена во последниот месец пред дисциплинскиот престап во траење од еден до шест месеци,
- распоредување на работно место во непосредно пониско ниво и
- престанок на работниот однос кога настапиле штетни последици за институцијата, а притоа не се утврдени олеснителни околности за административниот службеник кој го сторил престапот.

4. Кодекс на однесување на административните службеници

Кодексот претставува сет на етички норми, вредности и правила на однесување на административните службеници со кои се поттикнува нивно добро постапување и однесување во работната средина но и во приватниот живот. Со тоа се јакне и довербата на граѓаните во работата на институциите на јавниот сектор.

За непочитување на одредбите на овој кодекс, административниот службеник одговара дисциплински, согласно Законот за административни службеници.[14]

Една од основните вредности на административниот службеник е во своето работење и однесување да постапува непристрасно, без предрасуди и без намера за остварување на лична корист. Исто така, треба со личен пример да ги промовира вредностите како вистинитост, чесност и правичност и да ги поттикнува другите административни службеници да постапуваат согласно овие вредности.

Од аспект на судирот на интереси, административниот службеник не смее да се доведува во состојба на судир на личниот со јавниот интерес[15] и во своето работење да ги застапува правата и интересите на сите граѓаните и другите субјекти во заедницата.

Исто така, кодексот наложува дека административниот службеник не смее да ги злоупотребува информациите до кои дошол при вршење на работата, со цел напредување, заслуга или остварување на друг личен интерес.[16]

За подигањето на свеста и обезбедувањето на повисок степен на придржување кон стандардите за етика и интегритет, не е доволно само усвојување и потпишување на етичкиот кодекс од административните службеници и избраните и именуваните лица. Потребно е континуирано потсетување и едукација за одредбите од кодексот, организирање на информативни сесии, поттикнување на јавни дискусии за случаи од практиката и укажување за потребата за законито и етичко постапување во јавната служба. Примарна улога во ова треба да има лицето или тимот за интегритет во ЕЛС.

13 Ибид., член 74

14 Кодекс на однесување на административните службеници, член 4

15 Ибид., член 12

16 Ибид., член 14

5. Закон за јавни набавки

Јавните набавки се една од најзначајните области што се реализираат на централно и на локално ниво. Со самото тоа што годишно се троши околу 28,3% од централниот Буџет[17] за јавни набавки, тие се и една од најризичните области за корупција. Тоа е резултат на интеракцијата меѓу јавниот и приватниот сектор, при што често се јавуваат ситуации на судир на интереси и злоупотреба на службената положба со цел остварување на корист. За да се намалат ризиците и превентивно да се дејствува врз предизвиците од судирот на интереси во постапките за јавни набавки, Законот за јавни набавки се повикува на примена на одредбите од Законот за спречување корупција и судир на интереси. Меѓутоа, имајќи ја предвид спецификата на јавните набавки, законот содржи повеќе одредби што се однесуваат на судирот на интереси, пријавувањето на сомнеж за корупција, како и на т.н. периоди на ладење.

Така, воведена е и посебна изјава за непостоење на судир на интереси[18] што за секоја постапка за јавна набавка ја потпишуваат претседателот, заменикот на претседателот, членовите и замениците на членовите на комисијата за јавна набавка, како и одговорното лице.

Во случај на судир на интереси кај наведените лица од комисијата за јавна набавка, истите се изземаат од работа во комисијата, за што го известуваат одговорното лице, и се заменуваат со други лица. Во случај на судир на интереси кај одговорното лице, тоа со посебно решение овластува друго лице од редот на функционерите или раководните службеници кај договорниот орган да ги донесе соодветните одлуки и да го потпише договорот, за што го известува и органот на управување или органот кој е надлежен за контрола на неговото работење.[19]

Законот за јавни набавки уредува и должност за лицето за јавни набавки или кое било друго лице ангажирано кај договорниот орган, како и секое заинтересирано лице кое има информации за сторена корупција, за тоа да ја извести ДКСК или Јавното обвинителство. На ова лице не смее да му биде прекинат работниот однос, односно не смее да биде префрлено на друго работно место бидејќи пријавило корупција во јавните набавки постапувајќи совесно и со добра намера.

Со цел да се спречи влијанието во постапката за јавни набавки, како и евентуалната злоупотреба на службените податоци со цел да се фаворизира одреден економски оператор а за тоа да се очекува одредена корист во иднина, во ЗЈН е уредена

[17] Извештај на ЕК за напредокот на РСМ за 2024, страна 55

[18] Закон за јавни набавки, член 38: Izjava_sudir_interesi.docx (live.com)

[19] Слични одредби за изземање се однесуваат и за претседателот, заменикот или членот на Државната комисија за жалби по јавни набавки, во следните случаи:
- ако со странката е во некој деловен потфат
- ако со странката или нејзиниот законски застапник е во крвно сродство во права линија или во странична линија до четврти степен, во сродство по сватовство до втор степен, е или бил во брачна или вонбрачна заедница, е посвоител или бил посвоен од него, или
- ако постојат други околности што ја доведуваат во прашање неговата непристрасност.

Исто така, **и странките можат да бараат изземање** на претседателот, заменикот или на членовите на Државната комисија.

забрана за ангажман кај носителот на набавка.[20] Лице од договорниот орган кое учествувало во постапки за јавни набавки, каде што вкупната вредност на договорите доделени на одреден носител на набавка во последната година пред престанок на функцијата или на работниот однос е поголема од 5% од вкупната вредност на сите договори кои договорниот орган ги склучил во тој период, или со него поврзани лица, **не смее во рок од две години од престанокот на функцијата или на работниот однос кај договорниот орган**:

- да заснова работен однос, да склучи договор на дело или на кој било друг начин да биде ангажирано кај тој носител на набавка или кај субјекти поврзани со носителот на набавка
- посредно или непосредно да прима паричен надоместок или да оствари каква било друга корист од носителот на набавка или со него поврзани субјекти, и/или
- да стекне удел или акции кај носителот на набавка или кај субјект поврзан со носителот на набавка.

Доколку нешто од наведеното биде реализирано, тогаш договорниот орган ги известува за тоа ДКСК и Јавното обвинителство.

6. Етички кодекс на локалните функционери

Кодексот е донесен во 2008 година и претставува дел од Политиката на интегритет што ја имаат потпишано Градоначалниците од голем број единици на локалната самоуправа.

Тој е наменет за сите избрани и именувани лица (функционери) во општините или Градот Скопје и за одговорните лица во јавните служби основани од нив. Кодексот ги опфаќа принципите како што се: почитување на законите, јавниот интерес, одговорност, заштита на угледот и на имотот на локалната самоуправа, исполнување на предизборните ветувања, како и одредби за антикорупциско однесување и спречување на судир на интереси.

Така, кодексот се повикува на основните принципи за спречување на судирот на интереси што треба да се применуваат при вршењето на функцијата, јавните овластувања и службените должности на локално ниво:

- Функционерот **му служи исклучиво на јавниот интерес,** а не на директни или индиректни лични интереси, на интересите на поединци или групи, ниту на интересите на политичките партии
- Доколку при вршењето на должноста, функционерот има **свој интерес** во прашање во чие одлучување учествува, тоа ќе го пријави во телото што одлучува за прашањето **пред да се почне со постапката**, ќе побара **свое исклучување од одлучувањето** и на никаков начин нема да влијае врз оние што одлучуваат.
- Функционерот не може да биде во позиција да врши **надзор над сопствените задолженија** во локалната самоуправа, ниту да биде ангажиран во активности од кои произлегува **претпоставен и фактички судир на интереси.**

[20] Ибид., член 35

- **Дискреционите овластувања** се користат само по исклучок, согласно законите и актите на локалната самоуправа. Донесената одлука треба задолжително да содржи образложение со детално објаснување за причините за таквата одлука, односно врз основа на кој законски пропис е донесена и кои околности и докази биле ценети. Функционерот не бара, не прима, ниту допушта друг во негово име да прифати или да даде **подарок, услуга, гостопримство**, или друга лична корист во врска со вршењето на функцијата, освен подароци согласно законот.
- По напуштање на должноста функционерот **не се ангажира на работа во приватни фирми** врз кои, во време на мандатот, вршел надзор или имал воспоставено договорен однос.
- Доследно **ги почитува прописите за пријавување на имотна состојба и интереси.**

Веднаш по отпочнување на мандатот на избраните и именуваните претставници во ЕЛС, се препорачува да се запознаат со одредбите на етичкиот кодекс преку организирање на презентација и преку дискусија да се поттикнат евентуални измени и дополнувања на кодексот. Усогласениот текст потребно е да се достави до секое избрано и именувано лице за потпис и со тоа да се осигура дека сите локални функционери се запознаени со обврската да ги почитуваат стандардите за етичко и законито постапување во насока на заштита на јавниот интерес и спречување на судирот на интереси.

Во Прирачникот за промовирање на принципите на демократско управување во советите на единиците на локалната самоуправа [21] во посебно поглавје се адресираат прашањата за етика и интегритет во работата на советот на општината. Неопходно е да се посвети особено внимание на следните аспекти:

- поставување на стандарди и постапки за превенција од корупција во одделните области.

Важно е стандардите да се развиваат во инклузивен процес, со цел сите избрани лидери/ лидерки да бидат активно вклучени во развивање на политика за подароци, гостопримство, репрезентација и патувања, постапување при нудење мито, итн.

- Уцена и закани од надвор, како да се спротивстават и постапат лицата?
- Политички притисок - како да се спротивстави членот/членката на советот и како, каде и кому да пријави неетичко однесување?
- Методологија за процена на ризикот - што ќе служи за идентификување и адресирање на ризикот од корупција во Советот на општината; овие аспекти може да бидат вклучени и во генералната стратегија за управување со ризици и ризици од корупција на локално ниво.

Во Прирачникот се препорачува и формирање на Комисија за оцена на етичкото однесување на членовите и членките на Советот, а со цел поттикнување на етичко однесување во општината. Оваа комисија може да биде задолжена за доставување периодични извештаи до Советот и да се носат заклучоци и препораки за дејствување и зајакнување на интегритетот на Советот како тело во следниот период.

[21] 413075.pdf (osce.org)

IV. Судир на интереси и облици во кои може да се појави

Службеното лице во текот на извршувањето на своите службени должности, секојдневно се соочува со низа ситуации при што може да се најде во дилема како да се решат. Овие дилеми особено се јавуваат кога службеното лице треба да одлучува за работи во кои може да има одреден приватен интерес или интерес на свое блиско лице.[22] Интересот во оваа смисла се однесува на некоја корист, односно остварување на материјална или нематеријална добивка, погодност или предност за себе или за друг.

Во ЗСКСИ, судирот на интереси е дефиниран како „состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности.[23]

Во основа, често се појавуваат разни ситуации на интереси (приватни или на блиските лица) и со нив и дилеми како да се разрешат, со оглед дека службените лица се наоѓаат во низа релации - семејни, роднински, пријателски, верски, етнички, политички и сл. Тие ситуации може да се однесуваат на постапки за вработување, унапредување, доделување на јавни набавки, концесии, дозволи, инспекциски надзор, доделување на парична помош, субвенции, и др. Сѐ додека овие ситуации службеното лице ги решава на непристрасен и законит начин, тој/таа не ја загрозува својата работа, ниту работењето и угледот на институцијата што ја претставува т.е. каде е вработен, придонесувајќи за зајакнување на довербата на граѓаните. Меѓутоа, доколку во одреден момент почне да размислува дека со одредено постапување или одлучување може да оствари приватен, односно интерес за свое блиско лице, тоа службено лице е на прагот да ја искористи односно злоупотреби својата службена должност и положба, јавно овластување или функција. Заради такви ситуации потребно е постоење на превентивни механизми во ЕЛС за спречување на сите форми на неетичко и незаконско постапување.

Облици на судир на интереси

Во практиката судирот на интереси може да се јави во три облици, односно појавни форми. Овие форми се разликуваат во зависност во која фаза од постапувањето на службеното лице се јавуваат, но и од суштината на појавата на судир на интереси. Така, судирот на интереси може да биде:

1. Привиден / претпоставен

[22] ЗСКСИ, член 8 став 4: Под поимот „блиски лица“ се подразбираат лицата во брачна или вонбрачна заедница со службеното лице, роднини по крв во права линија и во странична линија до четврт степен, роднините по сватовство до втор степен, како и секое физичко или правно лице со кое службеното лице има финансиски интерес.

[23] ЗСКСИ, член 2 став 3

2. Потенцијален
3. Реален / фактички

На **привидниот**, кој може да се нарече и **претпоставен судир на интереси**, како состојба најмалку се посветува внимание во практиката, иако во суштина може да предизвика сериозни последици врз угледот на службеното лице и на институцијата што ја раководи, односно во која работи.

Имено, тоа е ситуација во која на другите лица им изгледа дека постои влијание односно судир на интереси кај одредено службено лице, иако всушност тоа не е така. Меѓутоа самата перцепција за постоење судир на интереси може да предизвика сомнеж за непристрасно работење на службеното лице и донесените одлуки. Пример за ситуација на привиден судир на интереси е кога блиско лице на службеното лице што извршува функција или е на висока позиција во локалната власт (градоначалник, советник, директор и сл.) добива тендер за извршување на градежни работи. Иако не постои законска забрана или ограничување за блиско лице дека не може да конкурира и добие таков тендер, во јавноста се јавува сомнеж дека службеното лице остварило влијание за добивањето. Можеби службеното лице воопшто не извршило никакво влијание, сепак сомнежот кај јавноста може да се појави и да остане. Во овие ситуации, она што може службеното лице да направи е да извести за целата постапка, дека се изземало во сите фази од постапката и дека не вршело никакво влијание. Меѓутоа и надлежните институции во краток рок да ја проверат целокупната постапка и да ја известат јавноста за наодите. Со цел да се превенира можното влијание и пристрасност на службеното лице при одлучувањето, во ЗСКСИ е воведено ограничување што се однесува на членовите на семејството,[24] но не и на блиските лица. Имено, службено лице во вршењето на својата функција, јавни овластувања или должности не може да воспостави деловни односи со правно лице кое е во негова сопственост или во сопственост на член на неговото семејство.[25]

Оттука може да се извлече заклучок дека привидниот судир на интереси што на јавноста и се чини дека постои како реален, не може секогаш да се спречи, но бидејќи се работи за перцепција нема ниту санкција за него. Клучно е градењето на свест и поседување на знаење за да се постапува во вакви ситуации. Службеното лице треба да биде свесно дека мора да ги почитува принципите на транспарентност и отчетност и да ги образложи сите фази од постапката, во спротивно довербата на јавноста кон него и кон општината или институцијата со која раководи односно работи сериозно може да биде нарушена, и во случаи кога лицето навистина не извршило никакво влијание во постапката и своите задолженија си ги исполнило чесно и совесно.

[24] ЗСКСИ, член 8 став (3): Под поимот „семејство“ во смисла ЗСКСИ се подразбира брачниот другар, вонбрачниот другар, децата, родителите, браќата и сестрите и други роднини со кои службеното лице живее во заедничко домаќинство.

[25] ЗСКСИ, член 51. Слична одредба е вградена и во Законот за интегритет и спречување на корупцијата на Словенија, и се однесува на забрана за член на семејството на функционер, на пример, градоначалник или советник да конкурира на тендери што ги објавува таа општината, иако тоа може да го направи во друга општина.

Потенцијален судир на интереси е состојба кога службеното лице има приватен интерес што би можел да влијае врз непристрасното вршење на неговата функција, јавно овластување или службена должност во иднина. Пример за потенцијален судир на интереси е прифаќање на подарок, или угостителски услуги, или билети за некој настан (спортски настан, концерт, конференција, обука, и сл.), билети за патувања, итн. Иако на прв поглед може да се чини дека подарокот нема влијание врз службеното лице во тој момент, секогаш мора да се има предвид дека лицето што го дало подарокот можеби во иднина ќе побара некоја услуга за работа за која службеното лице е надлежно да одлучува, или пак може да влијае врз други лица кои одлучуваат за прашања од негов/ нејзин приватен интерес. Затоа службеното лице никогаш не треба да се става во состојба на финансиска или каква било друга обврзаност или зависност кон физички или правни лица бидејќи тие би можеле подоцна да влијаат во извршувањето на неговите службени должности.

Фактички судир на интереси постои кога веќе се случува директен судир меѓу службените должности и овластувања на службеното лице и неговите приватни интереси. На пример, кога службеното лице потпишува решение или друг акт со кое тоа или негово блиско лице остварува приватен интерес или се здобива со некоја корист (решение за службено патување, висина на дневници, или доделување на тендер на блиско лице, за вработување или склучување договор за дело со блиско лице и сл.).

V. Забрани, ограничувања и постапување во ситуации на судир на интереси

Забрани и ограничувања

Во ЗСКСИ се уредени забраните и ограничувањата за службените лица за време, но и по престанокот на вршењето на функцијата односно вработувањето. Иако во основа забраните и ограничувањата се воспоставени со цел да се избегнат ситуации на судир на интереси односно на пристрасност на службеното лице што може да произлезе од кумулација на функции, од искористување на информациите и релациите стекнати за време на вршењето на функцијата, примањето подароци и сл., сепак постои разлика во начинот на нивното спречување и санкционирање. Додека судирот на интереси може секојдневно да се појави при работењето на службеното лице, и во такви ситуации треба соодветно да се управува за да се спречат негативните последици од него, забраните и ограничувањата се стриктни и нивното прекршување задолжително се санкционира. Одредени забрани[26] и ограничувања[27] се однесуваат на службените лица, а некои само за избраните или именувани лица.[28]

Во продолжение се прикажани главните аспекти на забраните и ограничувањата во ЗСКСИ. При конкретно постапување во дадени ситуации потребно е непосредно да се консултираат законските одредби.

<u>Забрана за вршење на други дејности</u>[29]

Оваа забрана се однесува на должноста на избраните или именуваните лица да ги почитуваат **правилата на неспоивост на функцијата** што ја извршуваат со други функции или дејности утврдени во Уставот и законите. Иако, како што беше наведено, судирот на интереси се наоѓа во основата на забраните и ограничувањата, како што е и забраната за вршење на други дејности, истата е воведена за да се избегне т.н. кумулација на функции и/или концентрација на моќ, но и судир на надлежности при одлучување и постапување во ситуација на комбинација на повеќе функции. Во случај да не постои оваа забрана, службеното лице ќе мора често да се иззема од одлучувањето кога од позиција на една функција ќе треба да одлучува за прашања од надлежност на другата функција.

[26] Забраните во ЗСКСИ се регулирани во член 44, 49, 50, 52, 55, 56, 57, 58, 59

[27] Ограничувањата во ЗСКСИ се регулирани во член 45, 46, 47, 51,

[28] Во ЗСКСИ се наведени и други забрани, како што се забрана за нови инвестиции и вонредни исплати, забрана за користење противправни и анонимни извори на финансирање за време на избори и други, но тие во својата содржина не се однесуваат на ситуации на судир на интереси.

[29] ЗСКСИ, член 44

Покрај неспоивоста, утврдени се и **забрани за вршење други функции во државни институции или во трговски друштва**. Имено, избрано или именувано лице не може истовремено да врши функција на одговорно лице или член на орган на управување или надзорен орган **во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал. Исто така,** избрано или именувано лице и одговорно лице во јавно претпријатие или друго правно лице со доминантен државен капитал не може да врши функција на член на управен одбор или на друг орган на управување **во трговско друштво или друго правно лице што се занимава со дејност со која се остварува профит**.

Покрај забраните, со овој член се утврдени и **случаи во кои не постои забрана за остварување дополнителни приходи.** Службените лица може да остваруваат приходи од научни, наставни, културни, уметнички и спортски активности и приходи од авторски, патентни и слични права, интелектуална и индустриска сопственост.

Ограничувања за вршење на дејност за време на вршење на функцијата[30]

Ограничувањето се однесува на избраните или именувани лица **со исклучок на** лицата кои стапуваат на **функција која не се извршува професионално**, кои **доколку управуваат со трговско друштво или установа како сопственици**, за времетраењето на нивниот мандат се должни **управувањето да го доверат на друго лице или тело, но не и на членови на нивното семејство**.

Тоа значи дека **ова ограничување не се однесува на членовите на совет на општините и на градот Скопје.**

Меѓутоа, **избраното или именувано лице**, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал **е должно** до институцијата, односно органот во кој ја врши функцијата **да ги пријави правните лица во негова сопственост, во кои има акции или удели или управувачка функција**. Органот е должен овие податоци **јавно да ги објави**.

Во случај кога во трговското друштво или во установата е формиран орган на управување во кој избраното или именуваното лице врши управувачки права, **пренесувањето на управувачките права подразбира обврска за избраното или именуваното лице да поднесе оставка на членството во органот на управување.**

Избраното или именуваното лице е должно **на ДКСК да и ги достави податоците за лицето на кое ги пренело управувачките права и доказ за пренесувањето на управувачките права**. **Лицето на кое се пренесени управувачките права** се смета за лице со кое службеното лице има финансиски интерес, односно тоа **претставува блиско лице.**

Ограничување на вршење надзор[31]

Лицата кои со службеното лице се блиски лица, **за кои оправдано се смета дека постои интерес што ги поврзува**, **не можат да вршат супервизорски или**

[30] ЗСКСИ, член 45

[31] ЗСКСИ, член 46

контролен надзор врз неговата работа. Вака поставено, ова ограничување е повеќе насочено кон блиското лице, но како ситуација е во контекст и со т.н. **претпоставен судир на интереси**, бидејќи доколку се случи, ќе создаде негативна перцепција за непристрасноста во надзорот. Понатаму, иако постоењето на интересот што ги поврзува службеното лице со блиското лице при одредена постапка треба да се докажува, сепак службеното лице не смее да прифати ваков супервизорски или контролен надзор од страна на блиско лице и тоа треба да го спречи. Со тоа ќе покаже висок степен на интегритет и свест за можното пристрасно работење на блиското лице при вршењето на надзорот.

Ограничување за вршење дејност по престанокот на функцијата[32]

Во овој член се содржани одредби на **т.н. „период на ладење"** по престанокот на функцијата, јавните овластувања или службени должности и се однесува на службените лица, односно освен **на избраните или именувани лица и на вработените во јавниот сектор**.

Ограничувањето се однесува на **период од две, односно три години** во зависност од ангажманот на службеното лице по престанокот на вршењето на јавните овластувања или должности, односно по престанокот на вработувањето.

Ограничувањето од три години се однесува на ситуации кога службеното лице има намера:

- да се вработи во трговското друштво во кое вршел надзор или имал воспоставено каков било договорен однос при вршењето на јавните овластувања или должности, или
- да стекне по кој било основ акции односно удели во правното лице во кое работел, односно вршел надзор.

Ограничувањето од две години се однесува на ситуации кога службеното лице има намера:

- да врши застапување како претставник на меѓународна или друга организација која со органот во кој претходно работел имаат или воспоставуваат некаков договорен или деловен однос,
- да застапува правно или физичко лице пред органот во кој вршел јавни овластувања во предмети за кои како службено лице учествувал во донесување на одлуки,
- да врши работи на управување или ревизија во правното лице во кое најмалку една година пред престанокот на вршењето на јавни овластувања, неговата работа била поврзана со супервизорска или надзорна функција.

[32] ЗСКСИ, член 47

Членство во управни и надзорни органи[33]

Забраната за членство во управен или надзорен орган во трговско друштво, јавните претпријатија, агенции, фондови и други правни лица со доминантен државен капитал, освен ако со закон не е поинаку утврдено, **се однесува на избраните или именувани лица**.

За вработените во јавниот сектор, членство во управни или надзорни органи **е ограничено** на можност да бидат членови **во еден управен или надзорен орган** во наведените правни субјекти.

Забрана за злоупотреба на службени податоци[34]

За време на вршењето на функциите, јавните овластувања и службените должности службеното лице **се стекнува и располага со низа службени информации** но истите **не смее** да ги употреби за остварување корист или предност за себе или за друг. Оваа обврска останува **во рок од три** години од денот на престанокот на функцијата, односно должноста.

Од друга страна, службеното лице **не смее да држи во тајност** податоци што според закон мораат да бидат објавени. Исто така, службеното лице **не смее да бара пристап** кон податоци за кои знае дека не е овластен да ги добие **или да се однесува несовесно** кон чувањето на податоците што **претставуваат тајна** согласно законот.

Ограничувања во соработката со правни лица[35]

Ова ограничување се однесува на тоа дека **во вршењето на функцијата, јавните овластувања или службени должности, службеното лице не може да воспостави деловни односи** со правно лице кое е

- во негова сопственост или во сопственост на член на неговото семејство, или
- во кое тој или член на неговото семејство поседува акции или удели, или
- кое го основал тој или член на неговото семејство, или
- во кое одговорното лице е член на неговото семејство.

Доколку службеното лице постапи спротивно на наведеното, на склучениот договор се применуваат **одредбите за ништовност на договорот** од Законот за облигационите односи.

Забрана за користење на заеми и други видови поддршка од државата[36]

Забраната е воведена со цел **да се избегне можното влијание** на избрано или именувано лице за добивање, односно користење на т.н. државна финансиска помош. Имено, правно лице:

[33] ЗСКСИ, член 49

[34] ЗСКСИ, член 50

[35] ЗСКСИ, член 51

[36] ЗСКСИ, член 52

- чиј основач или сопственик било или е избрано или именувано лице или
- чиј основач или сопственик било или е член на неговото семејство или
- во кое член на семејство на избрано или именувано лице е одговорно лице или
- во кое избрано или именувано лице односно член на неговото семејство, поседува удели или акции,

не може да биде корисник на грант, заем односно финансиска поддршка од државата или од единица на локалната самоуправа.

Забрана за стекнување акционерски права[37]

Забраната се однесува на службеното лице **за стекнување акционерски права** по која и да е основа и во кој и да е облик во правно лице врз кое тој или органот во кој работи или работел, врши, односно вршел надзор и истата го опфаќа периодот на **траењето на мандатот, односно должноста,** но и **во рок од три години по нивниот престанок**. Забраната не важи доколку тие права бидат стекнати по пат на наследување.

Забрана на влијание за вработување блиски роднини[38]

Забраната е воведена **да се спречи непотизмот и кронизмот при вработувања или унапредувања** во институциите од јавниот сектор. Имено, службеното лице не смее да врши влијание при вработување или унапредување на блиско лице во органот во кој е избрано или именувано или во друг државен орган или правно лице што располага со државен капитал врз кое врши надзор органот во кој лицето е избрано, односно именувано.

Со цел воспоставување на поголема транспарентност, а со тоа и **превентивно дејствување кон можните непотистички влијанија**, **избрано или именувано лице или одговорно лице** во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал **е должно да ја извести ДКСК** за секој избор, именување или вработување, унапредување **на член на неговото семејство** во државен орган, **орган на локалната самоуправа**, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал, **во рок од десет дена** од денот на извршениот избор, именување, унапредување или вработување.

Забрана за влијание врз постапките за јавни набавки[39]

Забраната се однесува на **службеното лице да врши незаконско влијание** во постапките за **јавна набавка**, но и при одлучувањето на давање **одобренија, концесии, контингенти или дозволи** за вршење на стопанска или друга профитна дејност.

[37] ЗСКСИ, член 55

[38] ЗСКСИ, член 56

[39] ЗСКСИ, член 57

Забрана за примање подароци[40]

Примањето на подароци често се поврзува со **можно влијание врз непристрасното вршење** на функцијата, јавните овластувања или службените должности на службените лица, односно **создавање на некаква обврска од страна на примателот кон давателот на подарокот**.

Во најмала рака, примањето подарок од страна на службено лице може да создаде сомнеж за непристрасноста на тоа лице во вршењето на функцијата, односно службените должности. Заради тоа, службено лице не смее да прима подароци, освен во случаите, во износ и на начин утврдени со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, односно Законот за вработените во јавниот сектор. Меѓутоа, **примањето подарок**, освен доколку се работи за протоколарен што задолжително би останал во институцијата на службеното лице, **сепак претставува ризик за службеното лице што влијае или може да влијае врз неговата непристрасност а со тоа и врз неговиот интегритет**. Заради тоа, иако во одредени ситуации е дозволено примање на подарок, пожелно е **истиот да биде одбиен**, со што **би се отстранил потенцијалниот судир на интереси**, а со тоа и можноста да прерасне во привиден судир на интереси или во фактички судир на интереси.

Институциите од централно **и локално ниво се должни** да достават до ДКСК копија од листата од евиденцијата за примените подароци, најдоцна до 31 март во тековната година за претходната година.

Доколку ДКСК оцени дека службено лице **има добиено подарок кој влијае или може да влијае** врз објективното и непристрасно вршење на функциите, јавните овластувања или службени должности за тоа **ги известува надлежните органи. Подароците стануваат сопственост на државата или на единицата на локалната заедница.**

Спонзорства и донации

Избрано или именувано лице или одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал**, во врска со вршењето на јавните функции, овластувања и должности**, **не смее да склучува договор за спонзорство во свое име**.

Забраната се однесува **и на правно или физичко лице** врз кое службеното лице **врши или вршело надзор** да биде давател на спонзорство или донација на правно лице во кое службеното лице или член на негово семејство има интерес.

Забрана за вршење влијание врз друг[41]

Службеното лице не смее да ја користи **својата положба за да врши влијание врз друго лице** во државен орган, јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице, за тоа да донесе или не определена одлука, да стори нешто или да пропушти, заради остварување корист.

Во овие случаи вработениот, но и секој граѓанин има право да ја извести ДКСК.

40 ЗСКСИ, член 58

41 ЗСКСИ, член 62

Вршење дискрециони овластувања[42]

Една од причините за злоупотреби при вршењето дискрециони овластувања од страна на службено лице е судирот на интереси или корумпираноста. Заради тоа службеното лице е должно одлуките да ги донесува совесно, водејќи сметка за сите факти и околности на конкретниот случај и за начелата на законитост и справедливост.

Во процесот на донесување на одлуки, институциите од јавниот сектор вклучително и ЕЛС се должни да ги земат предвид сите објективни факти и да се донесе одлука со која ќе се постигне целта за која е дадено овластувањето. Дискреционите овластувања ја даваат слободата на службеното лице токму за оптимално да ја постигне целта на законот. Но, дискреционите овластувања на јавните институции често може да границат со правата и слободите на граѓаните, јавниот интерес или некои правни начела и во случај на нивна погрешна примена или злоупотреба да се нанесат сериозни (намерни или ненамерни) штети. Затоа, во практиката се развиле методи за спроведување поефикасна контрола за тестирање на нивната правилна примена, како што е тестот за пропорционалност. Суштината на тестот е да се утврди дали донесената одлука е (1) легитимна, (2) соодветна, (3) неопходна и (4) пропорционална во потесна смисла. Тестот се применува во различни постапки, како во административни постапки, постапки во кои се носат политички одлуки, закони и подзаконски акти (врз основа на извршни дискрециони овластувања) или судските постапки.[43]

1 Легитимност	Дали согласно законите и Уставот институцијата има надлежност да ја донесе односната одлука/мерка? Која е целта која треба да се постигне со односната одлука/мерка и дали е институцијата надлежна за остварување на таа цел? Ова се смета за прелиминарен чекор и доколку овој услов нема да биде исполнет нема да се премине кон испитување на наредниот чекор.
2 Соодветност	Дали донесената одлука/мерка има реален придонес кон остварување на целта? Дали донесената одлука/мерка е правно дозволена?
3 Неопходност	Дали истата цел може да се постигне со помалку рестриктивна одлука/мерка? Доколку одговорот на ова прашање е да, преземената меркаќе се смета за неподобна и нема да се продолжи кон четвртиот чекор.
4 Пропоционал-ност Stricto sensu	Овој чекор претставувабалансирачка анализа каде се мерат придобивките од донесената одлука/мерка наспроти загубите од ограничувањето на одредени права. Односно, дали придобивките од одлуката/мерката ги надминува недостатоците од самата повреда? Само доколку придобивките го надминат товарот кој се наметнува врз правата, мерката ќе се смета за подобна.

42 ЗСКСИ, член 63

43 УПАТСТВО ЗА ПРИМЕНА НА ДИСКРЕЦИОНИ ОВЛАСТУВАЊА - 12 09 24_22.pdf (cup.org.mk)

Иако на службените лица при вршењето на функцијата, службената должност и јавно овластување им е овозможено **одредени одлуки да ги носат со дискреција**, сепак многу анализи и примери од практиката покажуваат дека ова право може да биде злоупотребено. **Причините за искористување на дискреционото овластување** може да бидат **роднински, партиски, етнички, верски, пријателски или чисто лукративни т.е. за своја лична корист**. Ова значи дека во основа на причините за злоупотребата е **интересот**, што може да се манифестира како личен интерес на службеното лице или како интерес на друго лице. **Носењето одлука заснована на дискреционо право** не смее да биде подредено на какви било други интереси, туку **исклучиво на остварување на јавниот интерес**. На пример, при донесување на одлука за вработување, изборот мора да биде на најдобриот кандидат кој реално ги исполнува предвидените услови, бидејќи на тој начин се реализира мериторниот систем на вработување. Со тоа се создава доверба кон јавниот сектор и институциите, односно раководните структури дека навистина работат во интерес на граѓаните, а не за остварување на некој личен, роднински, партиски или друг интерес. Секоја одлука донесена врз основа на дискреционо овластување, мора да биде заснована на правила, процедури, критериуми, етички норми и да биде детално образложена. Во никој случај **не смее донесената одлука да биде образложена само со тоа дека е тоа дискреционо право на службеното лице**. **Физичко или правно лице што е незадоволно од одлуката донесена врз основа на дискреционо овластување** и кое смета дека таа одлука е донесена поради корумпираност, може да поднесе **претставка пред ДКСК**. ДКСК е должна да ја разгледа претставката и во рок од 30 дена од денот на приемот да го извести физичкото, односно правното лице за постапувањето по истата.

Спречување и управување со судирот на интереси

Заради ефикасно спречување и управување со судирот на интереси важно е да се определат и спроведат соодветни активности со кои ќе се избегне потенцијалниот судир на интереси да прерасне во привиден или реален судир на интереси. При тоа е неопходно да се воспостави рамнотежа меѓу:

- санкционирањето на случаите кога службените лица не постапуваат согласно законските одредби или кодексите на однесување и
- активностите што се однесуваат на управување со судирот на интереси и спречување на штетата што ја предизвикува, вклучително и негативните ефекти врз јавната доверба.

Во глава 7 од ЗСКСИ се опфатени двата аспекти, односно управување со судирот на интереси и негово санкционирање.

- Превентивни мерки:
  - постапување во случај на постоење на судир на интереси,
  - пријавување на состојба на судир на интереси,
  - изземање.
- Реактивни мерки:
  - поведување прекршочна постапка
  - барање за поведување дисциплинска постапка

- иницијатива за разрешување / престанок
- мерка јавна опомена.

Постапување во случај на постоење судир на интереси[44]

Постапувањето на службеното лице со цел да се спречи влијанието на приватниот интерес односно пристрасноста при работењето, всушност опфаќа дејствија на навремено управување со судирот на интереси.

Во таа насока, службеното лице во своето работење **е должно да внимава на потенцијален судир на интереси** и да преземе мерки за негово одбегнување.

Самото сомневање дека навлегува во состојба на судир на интереси, наложува на службеното лице **да ги преземе сите мерки за да го спречи влијанието** на неговиот приватен интерес или приватниот интерес на друго лице врз извршувањето на неговите овластувања и должности.

Исто така, доколку службеното лице не знае како да ја разреши ситуацијата што води кон судир на интереси**, должно е** за истата **да побара мислење од ДКСК.**

Пријавување на состојба на судир на интереси[45]

Должност на секое службено лице е **да пријави постоење на состојба на судир на интереси** во ситуации кога тоа **учествува во расправа** на орган или тело во кое се одлучува за работи за кои тоа или негово блиско лице **има приватен интерес** и да се **изземе** пред расправата и одлучувањето, а најдоцна пред почетокот на одлучувањето.

Иако изземањето, според оваа одредба, може да се случи и пред почетокот на одлучувањето, сепак практиката покажува дека **со учеството во расправата потенцијалниот судир на интереси на службеното лице веќе прераснува во привиден / претпоставен** судир на интереси, што подоцна може да има негативни последици врз интегритетот на донесената одлука. Затоа, со цел да се зачува непристрасноста во постапката на донесување одлуки, како и довербата во службеното лице и институцијата, **изземањето треба да се случи пред почетокот на расправата**.

За да добие постапката легитимитет, органот или телото на чија седница службеното лице соопштило постоење на приватен интерес, мора тоа **да го констатира и внесе во записник**.

Секое прикривање на постоење приватен интерес од страна на службеното лице претставува **повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност** и изрекување на мерки согласно ЗСКСИ.

Со цел да се **спречи ризикот од непотизам**, во ЗСКСИ посебно е регулирана ситуацијата кога службеното лице учествува или одлучува во постапката за избор, именување или вработување или е вклучено како член на телото што ја спроведува таа постапка. Имено, службеното лице е должно да го извести раководното лице во органот односно институцијата, за сите вакви постапки што можат да предизвикаат

[44] ЗСКСИ, член 72

[45] ЗСКСИ, член 73 и член 74

судир на интереси. Раководното лице, е должно да ги преземе сите неопходни мерки за спречување на појавата на судир на интереси.

И во овие случаи, доколку постои сомневање за постоење судир на интереси, службеното лице и раководното лице можат **да побараат мислење од ДКСК**.

Изземање[46]

Иако претходно веќе е образложено за причините и потребата од изземање, сепак ЗСКСИ во посебна одредба уште еднаш потенцира за должноста на службеното лице кога ќе дознае за кои било околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, **веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување**.

Со ова се нагласува обврската на службеното лице **во која било ситуација, не само при одлучување за одредени работи или при постапки за вработување, во моментот кога ќе дознае за околности за постоење на судир на интереси**, како и на ситуации на потенцијален судир на интереси а со цел тој да не прерасне во привиден / претпоставен или реален веднаш да запре со своето постапување.

Исто така, е предвидена и можност **службеното лице да биде изземено** од вршењето на определено дејствие со одлука на органот во кој е избрано или именувано, односно вработено **и по барање на заинтересирано лице** кое дознало за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси. Тоа што службено лице ќе биде изземено и по барање на заинтересирано лице не ја исклучува можноста **кое било друго физичко лице или вработено во органот или институцијата** да пријави[47] постоење состојби на потенцијален или фактички судир на интереси за кое било службено лице.

Постапка пред ДКСК за утврдување судир на интереси[48]

ЗСКСИ ја уредува постапката што ја поведува ДКСК за утврдување постоење судир на интереси **во случај кога за тоа постои сомневање.** Постапката се поведува:

- по службена должност,
- по барање на службено лице,
- по пријава на друго лице,
- по барање на раководното лице во органот, односно институцијата каде службеното лице врши функции, јавни овластувања или службени должности и
- по анонимна пријава.

Заради утврдување на фактичката состојба во случајот, **ДКСК доставува барања за прибирање документи, податоци и информации од физички и правни лица**, како **и од службеното лице**, кои се должни да ги доставаат документите, податоците и информациите со кои располагаат **во рок од 15 дена**.

[46] ЗСКСИ, член 75

[47] ЗСКСИ, Начело на заштита и одговорност, член 7 став 1 – Секој има право да пријави сомневање или сознание за корупција и да биде заштитен согласно закон.

[48] ЗСКСИ, член 76-79

Доколку субјектите не се произнесат во наведениот рок, **ДКСК продолжува со постапката** и ги проверува наводите за постоење на судир на интереси по службена должност. ДКСК донесува **одлука за постоење или непостоење на судир на интереси** во рок од 30 дена по произнесувањето на наведените субјекти, односно по проверката на наводите.

Доколку ДКСК констатира постоење на судир на интереси за тоа го известува службеното лице и бара од него во рок од 15 дена од доставување на одлуката **да го отстрани судирот на интереси.**

Ако службеното лице постапи по барањето**, ДКСК ја запира постапката** и за тоа ги известува службеното лице и подносителот на пријавата.

Доколку **службеното лице не постапи** по барањето и за тоа не ја извести ДКСК во утврдениот рок, ДКСК без одлагање за тоа го **известува надлежниот орган**:

- со барање **да се поведе дисциплинска постапка**, доколку службеното лице не е избрано или именувано лице или
- со иницијатива **за разрешување/престанок** на вршењето на јавните овластувања или должности, доколку службеното лице е именувано или назначено лице или
- при што **изрекува мерка јавна опомена согласно член 79 од ЗСКСИ, доколку службеното лице е лице избрано на непосредни избори**.

Органот до кој е доставена иницијативата за покренување дисциплинска постапка, односно постапка за разрешување, е должен по истата да донесе одлука најдоцна во рок од 60 дена од денот на доставување на иницијативата.

Доколку службеното лице кое е избрано на непосредни избори (претседател/ ка на Северна Македонија, пратеник, **градоначалник или член на совет на ЕЛС и Град Скопје**) не постапи согласно барањето и за тоа не ја извести ДКСК во утврдениот рок, ДКСК донесува **одлука за изрекување мерка јавна опомена**, а **поведува и прекршочна постапка**. Јавната опомена се објавува на интернет страницата на ДКСК и во средствата за јавно информирање.

Обврска за известување на јавноста за случаите на судир на интереси[49]

ДКСК **ја известува јавноста за случаите на судир на интереси** по кои таа постапувала, меѓутоа е **должна податоците** до кои дошла при водење на постапката за утврдување постоење судир на интереси **да ги штити од злоупотреби за дискриминирање или омаловажување** на службеното лице.

Во случај кога за тоа има потреба, **податоците за службеното лице** до кои ДКСК дошла во вршењето на работите од своја надлежност можат да **им се даваат на увид на судовите, инспекциските органи и другите надлежни државни органи**. Овие податоци **не смее да се злоупотребуваат** за дискриминирање или омаловажување на службеното лице или јавно да се објавуваат како да се податоци што ги утврдил судот или друг надлежен орган.

[49] ЗСКСИ, член 80 и 81

VI. Други механизми за спречување на судирот на интереси

При спроведувањето на антикорупциските заложби, најдобри резултати се постигнуваат ако се дејствува на две полиња: на полето на превенцијата и на полето на репресијата / санкционирањето. Тоа значи воспоставување на ефикасно проактивно и реактивно дејствување. Проактивниот пристап значи да се дејствува пред нешто да се случи, односно да се намалат ризиците од корупција и судир на интереси. Со други зборови да се воспостават механизми што ќе поттикнат јакнење на одговорноста, транспарентноста и отчетноста. Но не само тоа, туку и јакнење на свеста за позитивен пристап кон вршењето на функцијата, јавните овластувања и службени должности, т.е. јакнење на интегритетот на службените лица. Покрај одредбите за изземање, во продолжение ќе бидат образложени уште два превентивни аспекти за спречување на судирот на интереси

VI.1. Изјава за имотна состојба и интереси

Согласно Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата, земјите треба да настојуваат да воспостават мерки и системи кои бараат од јавните службеници да достават до соодветен орган изјави со податоци, меѓу другото, за нивниот недвижен и подвижен имот, нивните надворешни активности, вработувања и ангажмани, инвестиции, подароци или придобивки од поголема вредност, од кои може да произлезе судир на интереси во однос на нивните функции како јавни службеници.[50]

Законот за спречување на корупцијата, уште во 2002 година воведе обврска за сите избрани и именувани лица да пополнат т.н. анкетен лист за имотната состојба, а со Законот за спречување на судирот на интереси од 2005 година, да пополнат и изјава за интереси. Со ЗСКСИ донесен во 2019 година воведен е единствен образец – Изјава за имотна состојба и интереси,[51] што од 2024 се пополнува и доставува електронски до ДКСК. Поднесувањето е лична обврска на функционерот при изборот, односно на почетокот и по завршувањето на мандатот, како и во текот доколку зголемувањето на личниот имот, односно на имотот на член на семејство, е во вредност што надминува износ од дваесет просечни нето плати, како и секоја промена на интересите. Податоците за имотот и интересите, освен податоците што се заштитени со закон, ДКСК ги објавува на својата интернет страница.

Интересите што се пријавуваат се однесуваат на:

50 UNCAC, член 8 (5)

51 ЗСКСИ, член 82. Изјава за интереси поднесуваат: избрано или именувано лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал, административен службеник од категоријата А итн.

- вработување или друг ангажман на лицето што поднесува изјава за имотна состојба и интереси;
- сопственост / управување со трговски друштва / правни лица во земјата или во странство;
- членство во здруженија на граѓани и фондации во земјата или во странство;
- јавни овластувања, должности, вработување, друг ангажман за членовите на семејството.

Целта на пријавувањето на имотната состојба и интересите е:

- да се следи дали за време на мандатот има несразмерност на приходите со зголемувањето на имотот на службеното лице;
- јавноста на податоците да овозможи кое било лице или институција да пријави до ДКСК доколку службеното лице не дало целосни и точни податоци за имотната состојба и интереси.

Сето ова го прави службеното лице да биде транспарентно и отчетно во однос на имотната состојба и интереси пред јавноста и институциите, но и одговорно доколку даде неточни или непотполни податоци. Согласно ЗСКСИ и внатрешните процедури, ДКСК ги проверува податоците доставени од страна на службеното лице. Доколку утврди несовпаѓање, односно ако постои основано сомневање дека имотот е несразмерно зголемен во споредба со неговите редовни примања или примањата на членовите на неговото семејство, ДКСК против тоа лице поведува постапка за испитување на имотната состојба.[52] Ако во постапката за испитување на имотот и имотната состојба не се докаже дека имотот е стекнат или зголемен како резултат на примања што се пријавени и оданочени, Државната комисија против лицето за кое ја водело таа постапка поднесува иницијатива за покренување кривична постапка до надлежното јавно обвинителство.

Од наведеното може да се заклучи дека изјавата за имотна состојба и интереси е пред сè превентивна алатка бидејќи лицето што е должно да ја пополни е свесно дека доколку даде нецелосни, неточни, односно се обиде да прикрие податоци, ќе биде соодветно санкционирано.

VI.2. Градење отворена организациска култура за откривање и управување со судирот на интереси

Проактивниот пристап за управување со судир на интереси не се заснова само на воспоставување на соодветните стандарди во правната рамка, туку овие стандарди треба да бидат поткрепени со практични мерки. Мерките се насочени кон поттикнување и охрабрување на службените лица активно да ги идентификуваат и соодветно да ги управуваат ситуациите на потенцијален судир на интереси. Отворена организациска

[52] ЗСКСИ, член 93

култура е онаа каде секој може да покренува прашања како да се идентификуваат и разрешат ситуациите на судир на интереси, пред да станат штетни за службеното лице и за институцијата. Тоа значи да се овозможи вработените да можат да ги изразат своите грижи, да разговараат меѓу себе и со лицата за интегритет за етички дилеми, потенцијален судир на интереси и други прашања поврзани со личниот и институционалниот интегритет.

Еден од начините како би можело да се поттикне градење на отворена организациска култура е преку воведување на Заедничката рамка за проценка.[53] како инструмент за управување со квалитет во институциите од јавниот сектор. Согласно методологијата на овој инструмент, потребно е редовно вклучување на вработените во политиките и процесите кои се однесуваат на унапредување на работењето. Добивањето повратни информации од различни категории вработени ќе придонесе навреме да се детектираат слабости и проблеми и да се предложат мерки за подобрување на квалитетот на работата. Раководните лица во институциите се должни да поттикнат култура на отвореност и приемчивост за нови идеи и поголемо задоволство на вработените, а со тоа да дадат и активен придонес за намалување на ризиците од корупција во ЕЛС.

Јасните канали за комуникација и повратни информации за дилемите овозможува институцијата да добие познавање и да одреди каде постојат ризици за судир на интереси и воопшто, за институционалниот интегритет.

Организациската култура која поттикнува отворена комуникација се заснова на два меѓусебно поткрепувачки елементи:

- посветеност на раководните структури да дадат навремени совети за решавање на релевантни прашања
- доверба на вработените да покренат прашања за етички дилеми и сомнежи кога ќе се соочат со нив.

Сепак, во практиката се јавуваат предизвици за проактивно управување со судирот на интереси. Создавањето на отворена организациска култура во која вработените слободно ги изложуваат своите дилеми е предизвик за многу јавни институции. Вообичаено, службениците кои се соочуваат со дилема или потенцијален судир на интереси не доаѓаат кај раководителите или овластеното лице за интегритет со барање на совет. Ова може да се должи на недоволната свест за тоа што претставува судир на интереси и како да се управува со него, или поради недостатокот на јасни процедури и канали за известување. Назначеното лице за интегритет во рамки на својата координативна улога за имплементација на елементите на системот за квалитет е потребно да ги информира сите вработени и избраните функционери за можноста и начинот за пријавување на судир на интереси.

На располагање постојат неколку пристапи за подобрување на организациската култура за судирот на интереси:[54]

[53] Заедничка рамка за проценка (ЦАФ) – Quality Management in the Public Sector (mioa.gov.mk)

[54] Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector, Good Practices Guide, WBG, OECD, UNODC, 2020

– активно вклучување на службените лица во развивање на рамката за судир на интереси во институцијата за да се оформи заедничко разбирање за регулативата за спречување на судирот на интереси и спецификите на институцијата;

– обука на службените лица за општите принципи и конкретни правила за управување со судирот на интереси со практични примери што ќе им помогне да го подобрат знаењето за донесување одлуки при ситуации на етичка дилема;

– воспоставување на процедури и канали за известување за да се обезбедат навремени насоки и совети за решавање на ситуациите на привиден и потенцијален судир на интереси пред службените лица да се изложат на ризик да ги прекршат прописите, односно да се најдат во состојба на фактички судир на интереси; и

– избраните и именуваните лица и раководните административни службеници да покажат посветеност за овие вредности, лидерство и интегритет со личен пример.

VII. Преглед на најчести барања за мислење доставени до ДКСК во врска со дилеми и случаи на судир на интереси во единиците на локалната самоуправа

Во ситуации кога службеното лице при вршењето на функцијата, јавното овластување или службена должност треба да донесе одлука, меѓутоа почнува да размислува дали со одлуката би можело да оствари приватна корист, или корист за блиско лице, тоа значи дека се наоѓа во етичка дилема. Постојат неколку прашања што службеното лице треба да си ги постави при моралното испитување на интегритетот во случај на етичка дилема.

- Каква одлука треба да донесам?
- Дали имам морални тешкотии да ја донесам оваа спорна одлука?
- Што наведуваат законите, етичкиот кодекс и правилата?
- Какви права, интереси и пристрасност кон одредени лица ќе бидат засегнати со оваа одлука?
- Аргументите за и против одлуката.
- Ако сè уште се сомневам, најверојатно оваа одлука не е морално исправна.

Се разбира, ова се прашања кои може да се користат во секоја ситуација на дилема, но сепак кога се работи за судир на интереси, Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси уредува дека во случај на постоење на сомневање за судир на интереси, службеното лице е должно да побара мислење од ДКСК.[55]

Од донесувањето на ЗСКСИ на почетокот на 2019 година, па заклучно со јуни 2024 година, до ДКСК се доставени околу 80 барања на мислење за ситуации на судир на интереси или за законските ограничувања и забрани за службените лица од единиците на локалната самоуправа. При тоа треба да се има предвид дека барање на мислење покрај службените лица, може да поднесе и кое било заинтересирано лице. Забележливо е дека

[55] ЗСКСИ, член 72 став 3

низ годините бројот на побарани мислења се зголемува, што практично значи дека кај службените лица, но и во јавноста, јакне свеста за ризиците што ги носи потенцијалниот судир на интереси што може да прерасне во претпоставен или, уште посериозно, во фактички судир на интереси. За да може овие мислења да бидат користени како начелни ставови на ДКСК во однос на ситуации на судир на интереси во ЕЛС, тие се дадени групирани по области во зависност дали се однесуваат на избрани или именувани лица во ЕЛС, или за вработени во општината (општинската администрација) и јавните служби формирани од општината. Барањата мислење најчесто се однесуваат на следните области:

- изземање при одлучување на седници на советот на општината
- членување во управни или надзорни одбори во јавни претпријатија, јавни установи или други правни лица што располагаат со државен капитал
- членување или извршување на раководни функции во граѓански организации или спортски субјекти
- неспојливост на функции
- постапки за вработување во јавните служби основани од општината и во општинската администрација
- јавни набавки и др.

Во следната табела се дадени барањата на мислење систематизирани според **квалификацијата на предметот на барањето**, **даденото мислење** од ДКСК во однос на законските одредби што се однесуваат на предметот на барањето **и пример (или примери)** за конкретна ситуација:

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **член на совет** на општината или Градот Скопје може истовремено **да врши функција** на одговорно лице или член на орган на управување или надзорен орган во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал?	Има законска пречка ЗСКСИ, член 44 став 1: **Избрано или именувано лице** за време на траењето на неговиот мандат **е должно да ги почитува правилата за неспоивост на функција** која ја врши со други функции или дејности утврдени во Уставот и законите. ЗСКСИ, член 44 став 2: Функцијата претседател на Републиката, претседател на Владата на Република Македонија, министер, пратеник, **член на совет**, градоначалник, судија, јавен обвинител, јавен правобранител, народен правобранител и **други функции кои ги избира или именува** Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија **или органите на локалната самоуправа се неспојливи една со друга.** ЗСКСИ, член 44 став 4: Избрано или именувано лице **не може истовремено да врши функција** на одговорно лице или член на орган на управување или надзорен орган во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал.	1. Член на совет на општината **не може** истовремено да извршува функција на **директор** на ЈУ Меѓуопштински центар за социјални работи при Министерство за труд и социјална политика. 2. Член на совет на општината **не може** истовремено да извршува функција **ВД директор** на Јавна здравствена установа. 3. Член на совет на општината **не може** истовремено да биде **член на училиштен одбор** во основно или средно училиште. 4. Член на совет на општината **не може** истовремено да биде **член на управен одбор** на Јавна здравствена установа Клиничка болница. 5. Член на совет на општината **не може** истовремено да биде **член на управен одбор** на ЈОУДГ основана од општината. 6. Член на совет на општината **не може** истовремено да биде именуван за **помошник / заменик на директор** на Основно општинско училиште (затоа што согласно член 114 став 1 од Законот за основно образование **помошникот на директорот врши раководни** и педагошки работи.).	Во овие ситуации, доколку член на совет на општината е веќе именуван за член на орган на управување или надзорен орган или за одговорно лице треба веднаш да се откаже од една од функциите. Непочитувањето на забраните од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси претставува прекршок и за истото **се изрекува прекршочна санкција, односно јавна опомена.** ЗСКСИ, член 105 став 1 алинеја 1: (1) **Глоба во износ од 300 до 500 евра во денарска противвредност** ќе му се **изрече на службено лице** во јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал доколку: - спротивно на членот 44 врши некоја друга функција, должност или дејност што е неспојлива со неговата функција.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **член на совет** на општината или Градот Скопје може **да е вработен** во **јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал?**	Нема законска пречка	1. Член на совет на општината **може** да е вработен како раководител на служба за правна и парична помош во ЈУ Меѓуопштински центар за социјални работи при Министерство за труд и социјална политика. 2. Член на совет на општината **може** да е вработен во Регионална регистрациона канцеларија на Централниот регистер на Северна Македонија. 3. Член на совет на општината **може** да е вработен во Јавно претпријатие што е основано од истата општина. 4. Член на совет на општината **може** да биде раководител на подрачна единица на Фондот на ПИОМ.	Во овие ситуации, со цел да се избегне пристрасноста при одлучувањето на седница на советот, ДКСК укажува на почитување на член 72 став 1 и 2, член 73 и член 75 став 1 од ЗСКСИ. Член 72 (1) **Службеното лице во своето работење, е должно да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување**. (2) Во случај на сомневање за постоење судир на интереси, службеното лице е должно да ги преземе сите неопходни мерки за да го спречи влијанието на неговиот приватен интерес или приватниот интерес на друго лице врз извршувањето на неговите овластувања и должности и за тоа да го извести својот претпоставен. Член 73 (1) Ако службено лице учествува во расправа на орган или тело во кое се одлучува за работи за кои тоа или блиско лице има приватен интерес, службеното лице е должно да го пријави постоењето на приватниот интерес и да се изземе пред расправата и одлучувањето, а најдоцна пред почетокот на одлучувањето. (2) Органот или телото на чија седница лицето од ставот (1) на овој член го соопштил постоењето на приватен интерес, е должно тоа да го констатира и внесе во записник. (3) **Прикривањето на постоење приватен интерес од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност и изрекување на мерки согласно овој закон**. Член 75 (1) **Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување**.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **член на совет** на општина или Град Скопје може да биде **вработен** во **правно лице во приватна сопственост?**	Нема законска пречка.	Член на совет на општина **може** да е во работен однос во приватна фирма што е основана и што работи во истата општина.	При вршењето на функцијата на член на совет да внимава на ситуации на судир на интереси во однос на правното лице каде што е вработен. ЗСКСИ, член 72 став 1: **Службеното лице во своето работење, е должно да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување.**

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **член на совет** на општина или Град Скопје може да биде **сопственик / директор и да управува со трговско друштво или установа?**	Нема законска пречка. ДКСК укажува дека треба да се постапи согласно член 45 став 2 и 3 од ЗСКСИ. (2) Секое избрано или именувано лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал **е должно во рок од 30 дена од денот на стапување на функција до институцијата, односно органот во кој ја врши функцијата да ги пријави правните лица** во негова сопственост, во кои има акции или удели или управувачка функција. (3) Органот од ставот (2) на овој член е должен овие податоци јавно да ги објави.	1. Член на совет на општина **може** да биде сопственик и директор на приватна установа - детска градинка. 2. Член на совет на општина **може** да биде сопственик на приватна здравствена ординација. 3. Член на совет на општина **може** да работи во правно лице што е во негова сопственост или во сопственост на негово блиско лице.	Но, доколку член на совет на општина е **сопственик / основач на** приватна здравствена ординација или на приватна установа - детска градинка или на друго правно лице, **не може да користи финансиска поддршка од државата и од ЕЛС**. ЗСКСИ, член 52: Правно лице чиј основач или сопственик **било или е избрано или именувано лице** или чиј основач или сопственик е или било член на неговото семејство или во кое член на неговото семејство е одговорно лице или во кое избрано или именувано лице односно член на неговото семејство, поседува удели или акции **не може да биде корисник на грант, заем односно финансиска поддршка од државата или од единица на локалната самоуправа**.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали член на совет на општина или Град Скопје може **да конкурира со правното лице во негова сопственост** на тендер во општината каде што е член на советот?	Има законска пречка. Согласно член 51 од ЗСКСИ: (1) **Службено лице во вршењето на својата функција**, јавни овластувања или должности **не може да воспостави деловни односи со правно лице кое е во негова сопственост или во сопственост на член на неговото семејство** или во кое тој или член на неговото семејство поседува акции или удели или кое го основал тој или член на неговото семејство или во кое одговорното лице е член на неговото семејство. (2) Ако службеното лице постапи спротивно на ставот (1) на овој член, **на склучениот договор се применуваат одредбите за ништовност** на договорот од Законот за облигационите односи.	Претседател или член на совет **не може** да се јави со своја фирма како **економски оператор на тендер** за превоз на ученици во истата општина каде општината се јавува како основач на училиштето. Исто така, не може со истата фирма да аплицира **како подизведувач** на превоз на ученици на тоа училиште.	
Дали **член на совет** на општина или Град Скопје може да остварува **приходи од авторски права?**	Нема законска пречка ЗСКСИ, член 44 став 6: Службено лице **може да остварува приходи** од научни, наставни, културни, уметнички и спортски активности и приходи од авторски, патентни и слични права, интелектуална и индустриска сопственост, освен ако со закон не е поинаку определено.	Член на совет на општина **може** да биде ангажиран за анализа на даночна политика во општината со авторски договор преку граѓанска организација.	Во овој случај членот на советот е должен да внимава на неговиот потенцијален судир на интереси. Така, доколку на седница на општината се расправа за извршената анализа или во врска со работата за која членот на советот бил ангажиран со авторски договор од граѓанска организација, заради постоење на финансиски интерес како негов приватен интерес што може да влијае врз неговото непристрасно постапување, членот на совет е должен да се изземе пред расправата.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **член на совет** на општина или Град Скопје може да има функција во **здружение на граѓани и во спортски клуб?**	Нема законска пречка. Треба да се има предвид ЗСКСИ, член 45 став 2 и 3: (2) Секое избрано или именувано лице, одговорно лице во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал **е должно во рок од 30 дена од денот на стапување на функција до институцијата, односно органот во кој ја врши функцијата да ги пријави правните лица во негова сопственост**, во кои има акции или удели или управувачка функција. (3) Органот од ставот (2) на овој член е должен овие податоци јавно да ги објави.	1. Член на совет на општина **може** да биде **спортски директор** на Друштво за спортски дејности – фудбалски клуб. 2. Член на совет на општина **може** да биде **претседател** или **извршен директор** на здружение на граѓани. 3. Член на совет **може** да биде **сопственик / основач** на здружение на граѓани.	Но, доколку член на совет на општина е **сопственик / основач на фудбалски клуб** односно **основач на здружение на граѓани** не може да користи финансиска поддршка од државата и од ЕЛС. ЗСКСИ, член 52: **Правно лице чиј основач или сопственик било или е избрано или именувано лице** или чиј основач или сопственик е или било член на неговото семејство или во кое член на неговото семејство е одговорно лице или во кое избрано или именувано лице односно член на неговото семејство, поседува удели или акции **не може да биде корисник на грант, заем односно финансиска поддршка од државата или од единица на локалната самоуправа**.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали службено лице што е во редовен работен однос во државна институција може истовремено **да врши функција** на **член на орган на управување** во јавно претпријатие основано од општина **и претседател на Комисија** именуван од страна на Владата на Северна Македонија	Има законска пречка ЗСКСИ, член 44 став 2: Функцијата претседател на Републиката, претседател на Владата на Република Македонија, министер, пратеник, член на совет, градоначалник, судија, јавен обвинител, јавен правобранител, народен правобранител и други функции кои ги избира или именува Собранието на Република Македонија, **Владата** на Република Македонија **или органите на локалната самоуправа се неспојливи една со друга** ЗСКСИ, член 44 став 4: Избрано или именувано лице **не може истовремено да врши функција** на одговорно лице или член на орган на управување или надзорен орган во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал	Член на Управен одбор на Јавно комунално претпријатие именуван од совет на општина **не може** истовремено да биде претседател на Комисија именуван од страна на Владата на Северна Македонија	

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали во постапка за избор на одговорно лице, член на УО или НО на јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал **може да учествува лице што е блиско лице на некој од кандидатите**, или што има друг приватен интерес.	**Не може**, бидејќи постои приватен интерес што ќе доведе до состојба на фактички судир на интереси. Заради тоа ДКСК упатува на ЗСКСИ, член 72: (1) Службеното лице во своето работење, е **должно да внимава на потенцијален судир на интереси** и да преземе мерки за негово одбегнување. (2) Во случај на сомневање за постоење судир на интереси, службеното лице е должно да ги преземе сите неопходни мерки **за да го спречи влијанието на неговиот приватен интерес или приватниот интерес на друго лице** врз извршувањето на неговите овластувања и должности и за тоа да го извести својот претпоставен. ЗСКСИ, член 73 (1) Ако службено лице учествува во расправа на орган или тело во кое се одлучува за работи за кои тоа или блиско лице има приватен интерес, **службеното лице е должно да го пријави постоењето на приватниот интерес и да се изземе** пред расправата и одлучувањето, а најдоцна пред почетокот на одлучувањето. (2) Органот или телото на чија седница лицето од став (1) на овој член го соопштил постоењето на приватен интерес, е должно тоа да го констатира и внесе во записник. (3) **Прикривањето на постоење приватен интерес од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност и изрекување на мерки согласно со овој закон.**	1. Во постапка за избор на директор на општинско основно училиште, при интервјуто на кандидатите **не може да присуствува член на училиштен одбор кој е блиско лице** на еден од кандидатите за директор. 2. **Лице што ќе се јави на јавен оглас** за член на УО или НО на ЈП, и е вработено во општината што е основач на тоа ЈП, **не може да биде член на комисијата за селекција за членови на УО или НО**	ДСКС укажува и на член 2 став 3 од ЗСКСИ, односно на **дефиницијата за судир на интереси**: 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.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **во постапка за вработување во општинската администрација** по објавен јавен оглас за конкретно работно место, службените лица што се вклучени во постапката за вработување **треба да внимаваат на состојба на судир на интереси и навремено да се изземаат** од постапката доколку за тоа се јави потреба?	**Да**, службено лице што е вклучено во постапка за вработување **треба да се изземе во моментот кога ќе дознае за состојба што би го ставила во фактички судир на интереси**. ДКСК упатува на: ЗСКСИ, член 74 (1) Службеното лице кое учествува или одлучува во постапката за избор, именување или вработување или е вклучено како член на телото што ја спроведува таа постапка е должно да го извести раководното лице во органот, односно институцијата каде што службеното лице врши јавни овластувања за сите постапки што можат да предизвикаат судир на интереси. (2) По утврдувањето на односот на службеното лице со кандидатот за избор, именување или вработување, раководното лице од ставот (1) на овој член, **е должно да ги преземе сите неопходни мерки за спречување на појавата на судир на интереси**. ЗСКСИ, член 75 (1) Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на **постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено** и да запре со своето постапување. (2) Службеното лице ќе биде изземено од вршењето на определено дејствие со одлука на органот во кој е избрано или именувано, односно каде што врши функции, јавни овластувања или службени должности **и по барање на заинтересирано лице кое дознало за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси** или на потенцијален судир на интереси.	Комисијата за селекција и вработување изготвила ранг-листа од интервјуираните кандидати за вработување во општината и ја доставила до градоначалникот да донесе одлука за избор на првите три кандидати. **Градоначалникот поднел барање за изземање** од натамошното одлучување во постапката по предметот бидејќи еден од предложените кандидати е во роднинска врска со него.	ДКСК укажува дека градоначалникот треба да постапи и согласно член 56 став 2, **доколку кандидатот што ќе се вработи е член на неговото семејство** ЗСКСИ, член 56 став 2: Избрано или именувано лице или одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал е должно да ја извести ДКСК за секој избор, именување или **вработување**, унапредување на **член на неговото семејство** во државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал, **во рок од десет дена од денот на извршениот избор, именување, унапредување или вработување.**

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали **административен службеник** во општина – може да биде ангажиран со **договор за дело** или да склучи договор за **вработување со неполно работно** време со друг работодавач?	Нема законска пречка ЗСКСИ, член 44 став 6: Службено лице **може да остварува приходи** од научни, наставни, културни, уметнички и спортски активности и приходи од **авторски**, патентни и слични права, интелектуална и индустриска сопственост, освен ако со закон не е поинаку определено. ЗРО, член 121: (1) Работникот, кој работи полно работно време, може по исклучок да склучи договор за вработување со неполно работно време со друг работодавач, меѓутоа најмногу за десет часа неделно, со претходна согласност на работодавачите, каде што е вработен со полно работно време. (2) Обврзен составен дел на договорот за вработување според ставот (1) на овој член е договорот за начинот на остварувањето на правата и обврските од овој работен однос со оглед на правата и обврските на работникот кај работодавачот, каде што е вработен со полно работно време.	Административен службеник во општина - советник за локален економски развој **може** да биде ангажиран со договор за дело во општинска организација	
Дали **одговорно лице во јавна служба** основана од општината може да склучи договор за **вработување со неполно работно** време со друг работодавач?	**Не може.** Членот 121 од ЗРО се однесува на лица вработени по тој закон и **не се однесува на избрани и именувани лица.**	Директор на средно општинско училиште **не може** да склучи договор за вработување со неполно работно време со фирма која нуди козметички услуги и да остварува дополнителен приход на тој основ.	Директорот може да остварува дополнителен приход согласно ЗСКСИ, член 44 став 6: Службено лице **може да остварува приходи** од научни, наставни, културни, уметнички и спортски активности и приходи од авторски, патентни и слични права, интелектуална и индустриска сопственост, освен ако со закон не е поинаку определено.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали може лице **вра-ботено во локалната администра-ција** истовре-мено **да биде член на совет** на општина, односно Град Скопје?	Има законска пречка. Закон за локална самоуправа, член 44 став 3: Членот на советот, **не може** да биде вработен во општинската администрација на општината во која е избран. Закон за локална самоуправа, член 44 став 4: Со денот на вработувањето согласно став (3) на овој член ќе се смета дека членот на советот поднел оставка. ЗСКСИ, член 44 став 7: На службено лице кое е вработено во локалната администрација, ако биде избрано за член на совет на општина, односно градот Скопје, работниот однос му мирува согласно закон, со денот на верификацијата на мандатот на член на совет.	На лице вработено како пожарникар во ТППЕ **му мирува работниот однос** од денот на верификација на мандатот на член на совет во истата општина.	

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали може лице **вработено во локалната администрација** истовремено **да биде член на УО на јавна служба и/или да извршува функција во** здружение на граѓани?	Нема законска пречка. Член 49 став 2: **Вработен** во јавниот сектор, **може да биде член во еден управен или надзорен орган** во трговско друштво, јавните претпријатија, агенции, фондови и други правни лица со доминантен државен капитал.	**Вработено во локалната администрација** на работно место советник **може** истовремено **да биде член на УО на јавна служба и да биде заменик претседател на непрофитно** здружение на граѓани**.**	Со оглед дека се работи за неколку ангажмани, службеното лице **треба да внимава на потенцијален судир на интереси** и навреме да се иззема доколку се најде во таква ситуација, како и да го има во предвид начелото за интегритет, член 4 од ЗСКСИ: (1) Секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно. (2) Службеното лице во извршувањето на јавните овластувања и должности е должно да ги почитува начелото на законитост, начелото на еднаквост, начелото на јавност, етичките норми и професионалните стандарди, без дискриминација или повластување на кој било со целосно почитување на јавниот интерес. (3) Службеното лице во вршењето на својата функција е должно да внимава на евентуален судир на интереси и при извршувањето на јавните овластувања и должности не смее да се раководи од лични, семејни, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали може лице што е именувано за **член на надзорен одбор** со одлука на советот на општина да биде ангажирано во истата општина заради извршување на одредени **работни задачи преку Агенција за привремени вработувања?**	Нема законска пречка.	Лице што е именувано со одлука на советот на општината за вршење на функција член на надзорен одбор за контрола на материјално – финансиското работење на ЈКП, **може** да биде ангажирано во истата општина заради извршување на одредени работни задачи преку Агенција за привремени вработувања.	ДКСК конкретниот случај укажува на ЗСКСИ, член 72 став 1: Службеното лице во своето работење, е должно **да внимава на потенцијален судир на интереси** и да преземе мерки за негово одбегнување.
Дали постои судир на интереси / забрана односно дали треба **да се изземе** член на советот на општината или Градот Скопје кога се носат акти кои се однесуваат на јавните служби основани од општината **каде е вработен членот на советот** или **каде е вработено негово блиско лице?**	Има законска пречка. Закон за локална самоуправа, член 44 став 1: Членот на советот **не може да учествува во процесот на одлучувањето** за прашања во кои **тој или неговиот брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија има финансиски или друг личен интерес.** Закон за локална самоуправа, член 44 став 2: Членот на советот е должен да го информира советот за прашањата за кои тој **има финансиски или друг личен интерес.** Закон за локална самоуправа, член 44 став 5: Членот на советот вработен во јавните служби кои ги основала општината, **не може да учествува во процесот на одлучувањето за прашања што се однесуваат на јавната служба во која е вработен.** ЗСКСИ, член 72:	1. Претседател на совет на општина **не може** да учествува во ниедна фаза од процесот на одлучување на точка од дневниот ред на седница на општината што се однесува **на ЈП во кое директор е брат на претседателот на советот.** 2. Член на совет на општина **не може** да учествува на точка од дневниот ред на седница на советот на која треба **да се донесат акти кои се однесуваат на јавната служба каде е вработено негово блиско лице** (брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија).	Во ситуации кога има изземање во процесот на одлучување на седница на советот за прашања кога членот на советот има приватен интерес или негово блиско лице има приватен интерес, тоа подразбира **целосно изземање на членот на советот по сите точки, и тоа: присуство, расправа, гласање и броење во мнозинство на гласови од присутните! Тоа значи дека одлуката е донесена со мнозинство гласови од тие што се присутни и што не се изземале!** ЗСКСИ, член 8 став 4: Под поимот „блиски лица“ се подразбираат лицата во брачна или вонбрачна заедница со службеното лице, роднини по крв во права линија и во странична линија до четврт степен, роднините по сватовство до втор степен, како и секое физичко или правно лице со кое службеното лице има финансиски интерес.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
	(1) Службеното лице во своето работење, е должно да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување. (2) Во случај на сомневање за постоење судир на интереси, службеното лице е должно да ги преземе сите неопходни мерки за да го спречи влијанието на неговиот приватен интерес или приватниот интерес на друго лице врз извршувањето на неговите овластувања и должности и за тоа да го извести својот претпоставен. ЗСКСИ, член 73 (1) Ако службено лице учествува во расправа на орган или тело во кое се одлучува за работи за кои тоа или блиско лице има приватен интерес, службеното лице е должно да го пријави постоењето на приватниот интерес и да се изземе пред расправата и одлучувањето, а најдоцна пред почетокот на одлучувањето. (2) Органот или телото на чија седница лицето од ставот (1) на овој член го соопштил постоењето на приватен интерес, е должно тоа да го констатира и внесе во записник. (3) **Прикривањето на постоење приватен интерес од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност и изрекување на мерки согласно со овој закон.** ЗСКСИ, член 75 став 1: Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување.	3. Наставник во ООУ што е член на совет на општината **не може да учествува во процесот на одлучување на точка од дневниот ред** на седница на советот што се однесува на ООУ каде што е вработен. Пред секоја точка од дневниот ред што е поврзана со ООУ каде што е вработен, должен е да го пријави тоа и да се изземе од расправата и одлучувањето. 4. Член на совет на општината **не треба да се изземе**, односно **нема забрана** да учествува во процесот на одлучување на точка од дневниот ред на седница на општината што се однесува на ООУ во кое е **вработена сопругата на неговиот брат**. (**ова лице не спаѓа во категоријата блиски лица согласно член 44 став 1 од ЗЛС и од член 8 став 4 од ЗСКСИ**).	

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали постои судир на интереси или забрана во случај кога член на совет на општина или Град Скопје учествува во расправа и гласа за точки кои се однесуваат на **прашања поврзани со самата општина** во која **е вработено негово блиско лице?**	Има законска пречка во следниот случај, согласно член 44 став 1 од ЗЛС: Членот на советот **не може да учествува во процесот на одлучувањето** за прашања во кои **тој или неговиот брачен другар, дете или роднина до втор степен странична линија има финансиски или друг личен интерес.** Исто така, и **доколку блиското лице е опфатено во категоријата на блиски лица согласно ЗСКСИ**, член 8 став 4: Под поимот „блиски лица" се подразбираат лицата во брачна или вонбрачна заедница со службеното лице, роднини по крв во права линија и во странична линија до четврт степен, роднините по сватовство до втор степен, како и секое физичко или правно лице со кое службеното лице има финансиски интерес. **Во секој случај треба да се има предвид член 75 став 1 од ЗСКСИ**: Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување.	Членот на совет на општината **може** да учествува во процесот на одлучување на точки од дневниот ред на седница на општината што се однесуваат на самата општина, доколку неговото блиско лице што е вработено во општинската администрација не спаѓа во категоријата на лица наведени во член 44 став 1 од ЗЛС, како и член 8 став 4 од ЗСКСИ. Сепак мора да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување.	Согласно член 73 став 3 од ЗСКСИ: **Прикривањето** на постоење приватен интерес **од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност** и изрекување на мерки согласно овој закон.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали постои судир на интереси / забрана односно дали треба **да се изземе** член на училиштен одбор кога негово блиско лице е вработено во тоа училиште?	Нема законска забрана службено лице што е во работен однос во училиште да е блиско лице на член на училиштен одбор на тоа училиште. Сепак, согласно член 75 став 1 од ЗСКСИ: Кога службеното лице ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должно веднаш да побара да биде изземено и да запре со своето постапување.	Доколку на седница на училишниот одбор на ООУ се разгледува прашање поврзано со работењето на **наставник што е блиското лице на членот на училишниот одбор**, членот треба веднаш да побара **да биде изземен** и да запре со своето постапување.	Согласно член 73 став 3 од ЗСКСИ: **Прикривањето** на постоење приватен интерес **од страна на службеното лице претставува повреда на должноста и основа за покренување постапка за утврдување на одговорност** и изрекување на мерки согласно овој закон.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали постои забрана за **вработување во јавните служби на општината или Градот Скопје на блиско лице** на градона-чалник, член на совет, на одговорно лице во јавна служба?	Нема законска забрана. Сепак ДКСК **укажува на член 62 став 1** од ЗСКСИ: Службено лице **не смее да ја користи својата положба вршејќи влијание врз друго лице во државен орган, јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице, за тоа да донесе или не донесе определена одлука**, да стори нешто, да пропушти или да трпи, заради остварување корист. **Градоначалник и член на совет** на општина и Град Скопје, или одговорно лице, **треба да постапат согласно член 56 став 2 од ЗСКСИ:** Избрано или именувано лице или одговорно лице во јавно претпријатие и друго правно лице што располага со државен капитал **е должно да ја извести ДКСК** за **секој избор, именување или вработување, унапредување на член на неговото семејство** во **државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал**, во рок од десет дена од денот на извршениот избор, именување, унапредување или вработување.	1. Блиско лице / ќерка на градоначалник **може да биде вработена** како психолог преку АВРМ во основно општинско училиште во општината каде нејзиниот татко е градоначалник. 2. **Нема судир на интереси / забрана** доколку на секретар на ООУ што е претходно вработен, **директорот** на истото училиште кој е избран подоцна е негов внук од брат.	Во овие ситуации **мора да се внимава на потенцијален судир на интереси** согласно ЗСКСИ, член 72 став 1: Службеното лице во своето работење, е должно да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување. Исто така, треба да се има предвид член 4 од ЗСКСИ - начело на интегритет: (1) Секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и **непристрасно**. (3) Службеното лице во вршењето на својата функција е должно да внимава на евентуален судир на интереси и при извршувањето на јавните овластувања и должности **не смее да се раководи од лични**, **семејни**, верски, партиски и етнички интереси, ниту од притисоци и ветувања од претпоставениот или од друго лице. Како и член 56 став 1: (1) Службено лице не смее да врши влијание за вработување или унапредување на блиско лице во органот во кој е избрано или именувано или во друг државен орган или јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал врз кое врши надзор органот во кој лицето е избрано, односно именувано.

Предмет на барањето мислење	Дадено мислење од ДКСК	Конкретен пример	Забелешка
Дали одговорно лице во јавна служба основана од општината или град Скопје може **да конкурира на интерен оглас** во истата јавна служба што ја раководи	Има законска пречка, бидејќи одговорното лице функцијата ја врши професионално заради што редовното работно место му е ставено во мирување во истата институција, каде што е објавен интерниот оглас. ЗСКСИ, член 44 став 3: На избраните и именуваните лица, чии функции се извршуваат професионално, работниот однос им ми-рува согласно закон.	ВД директор на ЈОУ детска градинка **не може да конкурира на интерен оглас** во истата јавна установа каде работниот однос му е ставен во мирување за време на вршењето на функцијата ВД директор.	Во конкретниот случај, согласно член 143 став 6 од Законот за заштита на децата, функцијата ВД директор се врши професионално.
Дали има за-брана **блиско лице на кан-дидат** за гра-доначалник или за член на совет да биде претседател или член на општинска изборна коми-сија (ОИК)?	Се работи за специфична ситуација која не е конкретно уредена во ЗСКСИ во смисла на забрана или ограничување. ДКСК укажува дека наведената ситуација не е конкретно уредена во ЗСКСИ во смисла на забрана или ограничување. Сепак, врз основа на анализата на Изборниот законик, член 37 во однос на ОИК, што се однесува на надлежностите на комисиите при спроведување на локалните избори, како и заради објективност и принципиелност во постапувањето и извршувањето на задачите на ОИК, ДКСК смета дека постои потенцијален судир на интереси.	Дали има судир на интереси или законска пречка **претседателот на ОИК** да ја врши својата функција кога **како кандидат за градоначалник е негов брат**. Во оваа ситуација ДКСК препорачува да се побара изземање од наведената функција заради спречување на сомневањата за непристрасно исполнување на законските обврски.	Доколку не се превенира оваа ситуација **ќе прерасне во претпоставен/ привиден судир на интереси**, а во одредени постапки и во реален / фактички судир на интереси, што **може да има сериозни последици врз интегритетот на локалните избори во таа општина.**

VIII. Судирот на интереси како елемент на системот на интегритет во единиците на локалната самоуправа

Во 2020 година, работна група составена од претставници на единици на локалната самоуправа, министерства, здруженија на граѓани, Заедницата на единици на локалната самоуправа, Стопанската комора, Бизнис-конфедерацијата и претставници на меѓународни организации во земјава, а предводена од ДКСК, го изработи новиот концепт на политиката на интегритет за ЕЛС. Целта беше да се стават во една рамка различните елементи на интегритетот и преку нивно воведување и следење, да се поттикне поголем степен на имплементација на законските обврски предвидени со постојната законска регулатива. Во ниеден сегмент новата политика на интегритет не е предвидено да наметнува дополнителни законски обврски на ЕЛС. Тие имаат обврската редовно годишно да известуваат заради следење на степенот на исполнување на барањата во врска со начелото за интегритет во различни области од работата на локалната администрација и избраните и именуваните функционери.

Новата политика на интегритет заклучно ноември 2024 година ја имаат потпишано вкупно 72 единици на локалната самоуправа.[56] Истата се состои од осум елементи на системот на интегритет, и тоа:

1. Јавен интерес и спречување на корупцијата и судирот на интереси.
2. Професионално и етичко работење.
3. Заштитено пријавување.
4. Управување со човечки ресурси.
5. Ефикасно економично и ефективно работење.
6. Транспарентност, отчетност и партиципативност.
7. Управување со квалитет.
8. Еднакви можности на жените и мажите.

Заштита на јавниот интерес

Согласно Законот за локалната самоуправа, работи од јавен интерес од локално значење се работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови кои се утврдени со закон.

[56] Систем на интегритет во ЕЛС – Државна комисија за спречување на корупцијата (dksk.mk)

Како спречувањето на судир на интереси го заштитува јавниот интерес? Спречувањето на судирот на интереси е важен чекор во обезбедување дека одлуките се донесуваат објективно и во најдобар интерес на јавноста. Ова вклучува придржување кон етички кодекси и регулативи кои пропишуваат кога и како треба да се избегнуваат или објавуваат можни судири на интереси, транспарентност и откривање на потенцијален судир на интереси и преземање мерки за управување со судирот на интереси и воспоставување на практика на изземање на поединци од при носење на одредени одлуки или процеси каде што нивните интереси би можеле да влијаат врз нивната објективност.

Заштитата на јавниот интерес е од суштинско значење за градење на праведно и транспарентно општество, при што заштитата на јавниот интерес и спречувањето на судирот на интереси се меѓусебно поврзани принципи кои го зајакнуваат интегритетот, довербата и етичкото однесување во сите сфери на општественото дејствување, вклучително и на ниво на локалната самоуправа.

Професионално и етичко работење

Етичкото однесување е клучно за спречување на судирот на интереси бидејќи вклучува приоритизирање на интегритетот, транспарентноста и правичноста над личната корист или конфликтните интереси. Преку приоритизирање на одговорностите, лицата кои работат професионално и етички ги ставаат своите професионални должности и одговорности над личните интереси. На пример, вработен што се однесува етички нема да донесе одлука што ќе биде во корист на пријател или член на семејството ако е тоа спротивно на вршењето на јавното овластување или службена должност, односно ако е тоа во спротивност со јавниот интерес на мнозинството граѓани во единицата на локалната самоуправа. Придржување кон кодексот на етичко и професионално однесување ќе помогне во спречувањето на судирот на интереси со поставување јасни граници за тоа што е прифатливо, а што не, и ќе ја зајакне одговорноста.

Етичкото однесување ја поттикнува довербата во тимовите, меѓу колегите и меѓу засегнатите страни. Кога луѓето веруваат дека одлуките се донесени правично, помала е веројатноста да ги доведат во прашање мотивите, со што се намалува потенцијалот за пристрасност. Во суштина, етичкото однесување служи како водич за одржување на интегритетот и правичноста, создавајќи средина каде состојбите на судир на интереси се минимизирани бидејќи личните интереси се одвоени од професионалните должности.

Транспарентност, отчетност и партиципативност

Транспарентноста и отчетноста се клучен елемент на интегритетот и моќна алатка за борба против корупцијата. Поаѓајќи од равенката:

Корупција = **М**онопол + **Д**искрециони овластувања – **Т**ранспарентност (отчетност)[57]

[57] Robert Klitgaard: "Controlling Corruption", 1975

може да се заклучи дека подобрување на транспарентноста и отчетноста директно ќе придонесе за намалување на можностите за појава на корупција во една институција / орган. Од друга страна, само преку објавување на навремени и точни информации може на граѓаните да им се овозможи учество во процесите на одлучување.

Законот за користење на податоците од јавниот сектор[58] ја утврдува обврската на органите и институциите од јавниот сектор за јавно објавување на податоците кои ги создаваат при остварувањето на своите надлежности, со цел да овозможат користење на тие податоци од страна на правни или физички лица за создавање нови информации, содржини, апликации или услуги, и тоа во формат на отворени податоци согласно техничките можности на институциите.

Партиципативноста е еден од клучните принципи на демократското управување, согласно принципот на супсидијарност т.е. локалните проблеми најдобро се решаваат локално и граѓаните најдобро знаат кои се приоритетите во развојот на нивната општина. Согласно член 8 од Законот, органите на општината, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок да ги информираат граѓаните за својата работа, за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината, и да им овозможи пристап кон основните информации за услугите што им ги обезбедува, на начин и под услови уредени со статутот. Гледано од практиката, општината треба да ги вклучи граѓаните во сите фази на работењето – одредување на приоритетите за работа, дизајнирање на локалните услуги и оценување на задоволството од истите во насока на подобрување на нивниот квалитет. Облиците на учество на граѓаните пропишани во законот се граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон. Општината е должна да спроведува и партиципативен буџетски процес со вклучување на граѓаните во сите фази од планирањето, донесувањето и спроведувањето на буџетските програми.

Од аспект на системот на интегритет, принципите на заштита на јавниот интерес, етичкото и професионалното однесување, транспарентноста, отчетноста и партиципативноста неопходно е да се вградат во секој сегмент од работата на општинската администрација, градоначалникот, Советот и институциите од јавниот сектор на локално ниво. Сите тие како елементи на системот на интегритет се меѓусебно поврзани па оттука и унапредувањето на работењето во некој од нив, позитивно ќе се одрази на севкупното работење на ЕЛС. Етичкото однесување ја нагласува потребата од транспарентност, која го намалува просторот за негување скриени мотиви или пристрасност.. Навременото, проактивно објавување на точни информации директно ќе придонесе и за навремено откривање и спречување на ситуации на судир на интереси.

[58] Сл. весник на РМ, бр. 27/2014

IX. Воспоставување и известување на имплементација на политиката за судир на интереси во единиците на локалната самоуправа

Со потпишување на Политиката на интегритет од страна на градоначалникот / градоначалничката се дава декларативна заложба дека ќе се преземат мерки во насока на зајакнување на интегритетот во ЕЛС согласно принципите за етичко, професионално, транспарентно, инклузивно, економично и ефективно работење и недискриминација. Но потпишувањето на политиката и назначувањето лице за интегритет не значи и завршена обврска во врска со воведувањето на елементите на интегритет. Напротив, тоа треба да претставува само почеток на континуиран процес во кој и вработените и избраните / именуваните функционери постојано треба да се стремат кон достигнување на повисок степен на усогласеност со стандардите за интегритет.

Судирот на интереси е најважен столб на интегритетот на една институција. Тој сам по себе не претставува корупција, но ако со него не се управува на вистински начин, може да доведе до корупција. Затоа е потребно проактивно дејствување во правец на воведување на политика за управување со судирот на интереси, со што јакне личната и институционалната отпорност од повреди на интегритетот. Приватните интереси на службеното лице се реалност, меѓутоа она што треба да се направи е тие интереси да не надвладеат во вршењето на јавната служба, туку да се осигура етичко работење и одлучување. Со законот, подзаконските акти и етичките кодекси, не може да бидат опфатени сите ситуации на судир на интереси. Затоа службените лица мора да бидат подготвени да го препознаат и решат судирот на интереси кога тој ќе се појави. Препознавањето на судирот на интереси, а посебно неговото пријавување во голем дел спаѓа во подрачјето на етиката, па тоа многу често е прашање на лична процена и совест на поединците, односно нивниот интегритет.[59]

Од тие причини, неопходна е континуирана едукација на вработените и функционерите за стандардите на интегритет со цел тие самите да можат да го препознаат судирот на интереси и соодветно да реагираат. Исто така, институцијата треба да воспостави ефикасни контролни механизми, но и механизми за управување и решавање на ситуациите на судир на интереси. Мерки кои можат да се преземат во една општина:

[59] "Smjernice za upravljanje sukobom interesa zaposlenika u javnom sektoru – Priručnik za upravljanje sukobom zaposlenika u javnom sektoru", Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 2017, стр. 6.

- Идентификување на ризиците на судир на интереси.
- Воспоставување на ефикасни механизми за препознавање, управување и решавање на судирот на интереси.
- Подигање на свеста кај вработените и функционерите за ситуации на можен судир на интереси, последиците од нив и начините на управување со судирот на интереси.

Во септември 2024 година, ДКСК во соработка со Мисијата на ОБСЕ во Скопје спроведе серија напредни обуки за лицата за интегритет од ЕЛС. Во рамки на програмата беше предвидено изработка на акциски планови за секој од елементите на системот на интегритет. Учесниците во програмата во рамки на групната работа ги предложија следните мерки за подобро управување со судирот на интереси и заштита на јавниот интерес на локално ниво:

1. Изготвување на годишен план за спречување на корупцијата со управување со ризиците од корупција (дополнет со е-учење за интегритет за секој вработен).
2. Транспарентно пренесување и споделување на информации од областа на интегритетот за сите вработени (е-маил, неформални разговори во однос на поставеност на актите на веб-страница).
3. Усвојување на акти за вршење на дополнителна работа.
4. Усвојување на акти за чување на службени информации.
5. Изработка на методологија за доделување на финансиски средства на здруженија на граѓани.
6. Изработка и редовно ажурирање на регистар на приватни интереси (како ситуации што може да се појават).
7. Изработка на Процедура за санкции за непријавен судир на интереси (дисциплинска постапка и други санкции).
8. Процедура за процесирање на поплаки за пријавен судир на интереси.
9. Упатство за управување со судир на интереси.
10. Донесување на интерен акт за судир на интереси.
11. Изјава за прифаќање на етички кодекс.
12. Донесување на интерен акт за подароци, погодности, гостопримство.
13. Упатство за внатрешно пријавување.
14. Упатство за прием на пријави од укажувачи.

Единицата на локалната самоуправа редовно и навремено треба да ја информира јавноста за случаите на повреда на етиката и интегритетот, преземените мерки и резултати, следејќи ги принципите на фер и соодветно постапување и заштита на приватноста и доверливоста.[60] Тоа ќе ја зајакне довербата на граѓаните во интегритетот и отчетноста на локалните власти.

[60] „Политика на интегритет", ДКСК, стр. 6

Целта на следењето на системот за интегритет е да се утврди ефикасноста на применетите политики и процедури кои овозможуваат доследна примена на стандардите за интегритет, како и за мерење на резултатите од применетите мерки за намалување на ризиците од корупција. Процесот за следење и известување за примената на системот за интегритет го координира лицето за интегритет.

Известувањето за степенот на имплементација на мерките и активностите кои произлегуваат од политиката за интегритет на ЕЛС се врши еднаш годишно – на крајот на календарската година за таа тековна година. Мониторингот го спроведува ДКСК по електронски пат преку комуникацискиот портал во кој се регистрирани лицата за интегритет од ЕЛС. Нивото на примена на системот на интегритет од страна на мониторираните ЕЛС се пресметува низ релативен показател - процент на исполнетост на сите предвидени обврски. Ова е клучен параметар за мерење на примената на системот за интегритет во земјата и ќе овозможи мерење на напредокот на локално ниво.

Согласно последниот Извештај[61] од вкупно 69 единици на локалната самоуправа кои пристапиле на порталот на ДКСК за одговарање на прашалникот за мониторинг на политиката за интегритет во 2023 година, вкупно 59% ја исполниле обврската да пополнат прашалник за примена на системот на интегритет (одговориле 40 единици на локалната самоуправа, додека пак од вкупно 29 единици на локална самоуправа делумно ја исполниле или не ја исполниле оваа обврска). Процентот на единици на локалната самоуправа во категоризација согласно степенот на исполнетост на обврските за зајакнување на системот на интегритет е прикажан на следниот графички приказ.

Категорија	**Процент на институции**
Многу добро	0%
добро	1.4%
просечно	11.3%
слабо	17.7%
многу слабо	69.6%

Ова покажува дека во следниот период потребни се поголеми заложби и од раководните лица и градоначалниците во ЕЛС, и од лицата за интегритет за обезбедување на повисок степен на имплементација на елементите на системот на интегритет. ДКСК од своја страна треба да спроведува поинтензивна комуникација и да им даде поддршка на лицата за интегритет во текот на целата година, со цел реализирање на подобри резултати на ниво на локалната самоуправа.

61 Извештај-за-имплементација-на-интегритет-2023-година.pdf (dksk.mk)