



Финансирано од  
Европска Унија



НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА  
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

## ЧЕТВРТА КНИГА НА ПРЕПОРАКИ

„НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА СТАРИТЕ  
РЕФОРМСКИ ДИЛЕМИ: РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА  
МАКЕДОНИЈА ПРЕД ПРЕДИЗВИЦИТЕ  
НА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА“



Европско движење Северна Македонија  
European Movement North Macedonia



SFPA  
Slovak Foreign Policy Association

**НАЦИОНАЛНА КОНВЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО  
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

**ЧЕТВРТА КНИГА НА ПРЕПОРАКИ**

**„НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА СТАРИТЕ РЕФОРМСКИ  
ДИЛЕМИ: РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
ПРЕД ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ЕВРОПСКАТА  
ИНТЕГРАЦИЈА“**

**УРЕДНИК:**

Проф. д-р Милева ЃУРОВСКА

**РЕДАКЦИСКИ ОДБОР:**

Проф. д-р Милева ЃУРОВСКА

Проф. д-р Александра ДЕАНОСКА – ТРЕНДАФИЛОВА

Проф. д-р МАРИНА МИТРЕВСКА

М-р ВИКТОР МИТЕВСКИ

**ЛЕКТУРА:** Гордана АЦЕСКА

**ТЕХНИЧКА АСИСТЕНЦИЈА:** м-р Никола ЈАЗАЦИСКИ

**ГРАФИЧКИ ДИЗАЈН:** ММ ДИЗАЈН

**Печати:**

**ИЗДАВАЧ:** Европско движење во Република Северна Македонија

**ЗА ИЗДАВАЧОТ:** проф. д-р Милева Ѓуровска

**Адреса:** ул. Коста Кирков бр.5/8

1000, Скопје

Република Северна Македонија

[www.nkeu.mk](http://www.nkeu.mk)

[www.europeanmovement.org.mk](http://www.europeanmovement.org.mk)

e-mail: [secretariat@europeanmovement.org.mk](mailto:secretariat@europeanmovement.org.mk)

**Тираж:** 100 примероци

Скопје, 2025

## СОДРЖИНА

<b>1. ВОВЕД</b>	<b>7</b>
<b>2. ПОГЛАВЈЕ 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА</b>	<b>13</b>
ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО: НОВИ ХОРИЗОНТИ ЗА СТАРИТЕ ПРАШАЊА	14
ИЗМЕНИТЕ НА КРИВИЧНИОТ ЗАКОНИК ОД СЕПТЕМВРИ 2023 ГОДИНА И ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И СУЗБИВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА	32
<b>3. ПОГЛАВЈЕ 24, ПРАВДА СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ</b>	<b>54</b>
ПРЕКУ ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ ДО ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ВО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ	55
ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ИНТЕГРИТЕТОТ И ПРОФЕСИОНАЛНОСТА НА ПОЛИЦИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ	71
<b>4. РАБОТНА ГРУПА 6: „АНТИКОРУПЦИЈА“, ПОГЛАВЈЕ 5 – ЈАВНИ НАБАВКИ, ПОГЛАВЈЕ 18 – СТАТИСТИКА, ПОГЛАВЈЕ 32 – ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА</b>	<b>92</b>
ИНТЕГРИРАЊЕ НА ВЕШТАЧКАТА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ПЕРСПЕКТИВА НА ПОЛИТИКАТА ЗА МАКЕДОНИЈА	93
ПОДАТОЦИ НА КОИ ИМ ВЕРУВАМЕ: ПРЕДУСЛОВ ЗА ПОСИЛНА ЕКОНОМИЈА И ЕФИКАСНА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА	109
<b>5. РАБОТНА ГРУПА 5, ПОГЛАВЈЕ 27 – ЖИВОТНА СРЕДИНА</b>	<b>122</b>
ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЕВРОПСКИТЕ НАПОРИ ЗА ЕКОЛОШКА ПРАВДА	123

<b>6. РАБОТНА ГРУПА 1, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ, ПОГЛАВЈЕ 11</b>	<b>144</b>
ТРАНСФЕР НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО: СИСТЕМ ЗА ПРЕНОС НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО (АКИС)	145
МЕЃУ ПРЕДИЗВИЦИТЕ И МОЖНОСТИТЕ: ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ПРИСТАПУВАЊЕТО ВО ЕУ	163

**„Оваа публикација е финансирана од Европската Унија. Нејзината содржина е единствена одговорност на Европското движење во Република Северна Македонија и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија.“**

# ВОВЕД

---

Оваа публикација содржи експертски анализи и препораки за прашања од суштинско значење за преговарачкиот процес за членство во Европската Унија, произлезени од петтиот циклус на дијалогот во рамки на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК). Со оглед на содржината, актуелноста на темите и квалитетот на реализираните активности во рамките на НКЕУ-МК, ова издание сосема заслужено го носи насловот: „Нови перспективи за старите реформски дилеми: Република Северна Македонија пред предизвиците на европската интеграција.“

Четвртата книга на препораки претставува продолжение на претходните три изданија: [Првата книга \(2019\)](#), [Втората книга \(2023\)](#) и [Третата книга \(2024\)](#), вклучувајќи го и [Документот за јавни политики за Кластер 1, Фундаментални вредности, 2024](#). Анализата и споредбата на темите и препораките од овие публикации покажува дека, уште од почетокот на дијалогот во 2017 година, во континуитет се дискутираат прашања со висок приоритет во реформските процеси. Повторувањето на темите укажува, од една страна, на сложеноста и сеопфатноста на реформите, а од друга страна, ја истакнува потребата од нови пристапи за надминување на постојните бариери, кои го ограничуваат нивниот ефект и ја намалуваат ефективноста на процесот.

Националната конвенција е граѓански иницирана платформа за структуриран дијалог во кој активно учествуваат различни засегнати страни, придонесувајќи кон демократизација, инклузивност и зголемена транспарентност во процесот на пристапување кон Европската Унија.

Дијалогот во рамките на НКЕУ-МК се заснова на методологијата успешно применета во Република Словачка за време на нејзиниот процес на пристапување во Европската Унија, што овозможи постигнување широка политичка поддршка и консензус.<sup>1</sup> Со поддршка на словачките партнери, оваа методологија беше прилагодена на македонскиот контекст, создавајќи функционална платформа за размена на стручни мислења и препораки. И покрај различните гледишта и по-

---

<sup>1</sup> Словачка асоцијација за надворешна политика од Братислава (SFPA).

литичка афилијација на учесниците, НКЕУ-МК овозможува конструктивен дијалог базиран на аргументи и експертиза. Основна цел на платформата е институциите да добијат поддршка во барањето на решенија кои се усогласени со европските директиви и позитивните европски практики.

Во временска рамка од осум години се одржаа 60 дијалог – сесии вклучувајќи над 2500 различни чинители.<sup>2</sup> Меѓу клучните партнери се Владата и релевантните институции, кои активно придонесоа во поглавјата каде што НКЕУ-МК беше особено ангажирана. Посебна благодарност упатуваме до Министерството за внатрешни работи, Министерството за правда, Управата за финансиска полиција, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за животна средина, Државниот завод за статистика, како и до сите останати институции кои го поддржаа и збогатија дијалогот.

Изразуваме благодарност и до Македонското собрание за континуираната поддршка на НКЕУ-МК, како во почетната фаза, така и подоцна, покажувајќи висок степен на отвореност за соработка.

Посебна улога во Конвенцијата имаа претставниците на граѓанскиот сектор – над 30 граѓански здруженија, кои беа активно вклучени и добија можност директно да ги пренесат своите ставови и препораки до носителите на одлуки.

Посебен интерес за вклучување во дијалогот имаа претставниците од правната фела – судии, обвинители, адвокати и други професионалци, кои ги споделија своите практични искуства и препораки, со цел да се зајакне независноста, ефикасноста и квалитетот на правосудниот систем во поглед на пристапот до правда. Не помалку значајна беше и улогата на академската заедница, чија објективност, научна заснованост и систематичен пристап беа клучни за формулирањето на препораките и анализите во рамките на НКЕУ-МК.

Националната конвенција во последните три години е поддржана од Делегацијата на Европската Унија во Северна Македонија во рамките на иницијативата за отворено партнерство. Овој период е клучен за европската интеграција, особено од геостратешки аспект и во контекст на новиот пристап кон проширувањето, како со оглед на промените во преговарачката методологија. Овие промени ја насочија

---

<sup>2</sup> Во текот на 2024 година НКЕУ-МК беше активна во поглавјата од Кластер 1, Темелни вредности со поглавјата со следните поглавја: Поглавје 5, Јавни набавки; Поглавје 18, Статистика; Поглавје 23, Правосудство и темелни права; Поглавје 24, Правда, слобода и безбедност; и Поглавје 32, Финансиска контрола. Исто така НКЕУ-МК продолжи со активностите и во Поглавјето 11, Земјоделство и Рурален развој; и Поглавјето 27, Животна средина.

НКЕУ-МК кон усвојување и развивање на кластерскиот пристап, со посебен фокус на Кластерот 1 – Фундаментални вредности. Работејќи на сите поглавја од овој кластер и нагласувајќи ја важноста на анти-корупциските политики, Конвенцијата придонесе во градењето на мултисекторски дијалог, нагласувајќи ја неопходноста од заеднички напори во пронаоѓање на решенија.

Како посебен пример за успешен мулти секторски пристап може да се посочи дискусијата за дигитализацијата и нејзината улога во унапредувањето на транспарентноста и ефикасноста на управувањето. Вклучувањето на судии, обвинители, ЕУ-експерти, ИТ-специјалисти и претставници на институции овозможи интегриран и сеопфатен пристап кон ова прашање. Сличен пример е и дискусијата за улогата на статистиката, која, иако ретко е во фокусот на јавноста, има клучно значење за реформските процеси, особено во контекст на европските интеграции. Таа не само што нуди развојни перспективи, туку е и основна алатка во процесот на пристапување кон ЕУ.

Исто така, посебно внимание беше посветено на реформите во правосудниот сектор, особено преку заедничките сесии на експертите од Поглавје 23 (Правосудство и темелни права) и Поглавје 24 (Правда, слобода и безбедност), каде што повторно беше истакната важноста на интероперабилноста.

Сите овие теми се детално анализирани, а во оваа книга ќе ги најдете и усвоените препораки, изработени од експертите. Доколку во нив се забележи доза на критичност, таа треба да се сфати како конструктивен напор за подобрување на состојбите во интерес на идните генерации.

Во текот на 2024 година продолжи словачката поддршка за НКЕУ-МК, не само преку дополнителни сесии за поглавјата од Кластер 1, туку и со поддршка на активностите во работните групи за Поглавје 11 (Земјоделство и рурален развој) и Поглавје 27 (Животна средина).

Во текот на речиси осум години поддршка од Министерството за надворешни работи на Словачка – СловакАид, беа вклучени приближно 50 словачки експерти, кои споделија знаење и искуства за функционирањето на ЕУ во различни области. Интересно е што многупати од самите словачки експерти слушавме дека дијалогот им помогнал и ним да стекнат нови сознанија, што за нас беше посебна потврда дека НКЕУ-МК создава вредност за сите учесници.

Голема благодарност до сите експерти, до тимот од Словачката асоцијација за надворешна политика, како и за континуираната поддршка од амбасадорот Хенрик Маркуш, кој, познавајќи и својата земја

и нашата, беше чест, активен и посакуван учесник во дијалогот на НКЕУ-МК.

Општиот заклучок што го рефлектира „Четвртата книга на препораки“ за општествениот амбиент во Република Северна Македонија е дека во текот на 2024 година, јавниот дискурс беше потполнет со прашања од правосудството, што не е изненадувачки со оглед на случувањата во оваа област. Нискиот рејтинг на правосудството во јавноста ја оправдува секоја иницијатива насочена кон подобрување на состојбите, кои се детално опишани во Книгата.

Експертите од Работната група 3 (Поглавје 23 – Правосудство и темелни права) вложија значителни напори да ги анализираат и адресираат најактуелните теми, вклучувајќи ги контроверзните измени и дополнувања на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година, кризата во Судскиот совет, етичките дилеми во правосудниот систем и ефикасноста на обвинителствата, како и други релевантни прашања.

Дијалогот во рамките на НКЕУ-МК ја охрабри правосудната заедница да дискутира отворено за клучните проблеми, што резултираше со засилени барања за поголема институционална одговорност и зголемена отчетност, особено во однос на надворешните влијанија врз правосудниот систем.

Во рамките на Поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност, беа дискутирани клучни теми од преговарачката рамка, со посебен фокус на интегритетот во полициското работење. Значаен придонес во овие дискусии дадоа домашните експерти, како и претставниците од ОБСЕ и други меѓународни организации, нагласувајќи ја важноста на транспарентноста, професионализмот и одговорноста во безбедносниот сектор. Анализата на предизвиците во борбата против финансискиот криминал потврди дека задолжителното спроведување на финансиски истраги е клучен механизам за ефикасна борба против организираниот криминал и перењето пари. Посебен акцент беше ставен на паралелното водење на финансиски истраги со криминалистичките постапки, како и на зајакнувањето на капацитетите за финансиска форензика, зголемената употреба на дигитални алатки за следење на финансиски текови и задолжителната конфискација на незаконски стекнатиот имот.

Работната група 6 „Антикорупција“ се фокусираше на зголемување на конкурентноста на економијата преку јакнење на транспарентноста и дигитализацијата во јавниот сектор, особено во контекст на Единствениот дигитален портал на ЕУ и Планот за раст на Западен Балкан. Беше заклучено дека иако дигиталната технологија не е уни-

верзално решение, нејзината правилна примена може значително да ја намали корупцијата преку ограничување на дискреционите права и обезбедување пристап до отворени податоци. Дигиталната трансформација бара континуирана вклученост на сите засегнати страни, особено на граѓанското општество и медиумите, за да се спречат технократски и бирократски злоупотреби. Во овој контекст, Конвенцијата ја заокружи работата на Кластер 1 преку обработка на теми од Поглавје 5 – Јавни набавки, Поглавје 18 – Статистика и Поглавје 32 – Финансиска контрола.

Работната група 1 – Земјоделство и рурален развој во 2024 година одржа две сесии, со што го заокружи циклусот од вкупно 12 сесии од почетокот на НКЕУ-МК. Иако темите од оваа област не беа во центарот на јавниот интерес, тие имаат суштинско значење за развојот на земјоделскиот сектор. Во согласност со својата посветеност на реформите, работната група придонесе за афирмација на одредени европски иницијативи, чија имплементација во националниот контекст бара соодветни законски решенија и институционални подобрувања. Посебен акцент беше ставен на Европскиот систем за знаење и иновации во земјоделството (АКИС) и имплементацијата на Законот за советодавен систем за земјоделство и рурален развој, чија примена ќе овозможи подобрување и јакнење на советодавните услуги, кои се неопходни за македонските земјоделци. Експертите во оваа работна група се континуирано ангажирани да ги следат новите трендови во Заедничката аграрна политика на ЕУ кои се споделуваат на заедничките сесии со клучните чинители од земјоделскиот сектор.

Работната група 5 – Животна средина оваа година одржа една сесија, со што го заокружи циклусот од вкупно пет сесии од почетокот на НКЕУ-МК. Иако бројот на сесии е помал во однос на други области, тежината на дискутираните теми е значајна, особено во контекст на усогласувањето на националното законодавство со европските еколошки стандарди.

Во оваа книга се презентирани иницијативи и конкретни предлози за подобрување на законските решенија за спречување на екоцид, што е еден од клучните предизвици во заштитата на животната средина. Овие предлози, засновани на систематски пристап, можат да придонесат за подобра регулатива, особено во контекст на усогласување со ЕУ законодавството во текот на пристапните преговори.

Сесијата отвори и прашања за одговорното управување со природните ресурси, контролата врз индустриското загадување и институционалното јакнење за спроведување на новите стандарди. Преку оваа работна група, експертите, граѓанските организации и

институциите ги насочија дебатите кон најбитните предизвици во животната средина, нудејќи решенија што ќе бидат клучни во идните преговарачки поглавја со ЕУ.

---

**Проф. д-р Милева Ѓуровска,**  
**Национална координатор на НКЕУ-МК**



## ПОГЛАВЈЕ 23 – ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА

---

### **ЧЛЕНОВИ НА ПРОГРАМСКИОТ СОВЕТ**

**Радица ЛАЗАРЕСКА ГЕРОВСКА**, Министерство за правда, Советник за извршување, нотаријат и медијација – копретседавач.

**Мухамед ХАЛИЛИ**, амбасадор, потпретседател на Европско движење – копретседавач.

**Милева ЃУРОВСКА** – Национален координатор на НКЕУ-МК, професор Филозофски факултет - Институт за социологија.

**Александра ДЕАНОСКА – ТРЕНДАФИЛОВА** – Координатор на Работна група 3.

**Оља РИСТОВА**, Судија, Основен кривичен суд, Скопје

**Никола ЈАЗАЦИСКИ** – Проектен координатор.

# ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО: НОВИ ХОРИЗОНТИ ЗА СТАРИТЕ ПРАШАЊА



## ВОВЕД

Уставните вредности, како слобода, демократија, човекови права и владеење на правото, се основите на Европската Унија и се клучни за нејзиното единство и стабилност. Процесот на проширување носи нови предизвици во нивното зачувување и унапредување. то на овие фундаментални принципи. Иако проширувањето претставува геостратегиска инвестиција во мирот, безбедноста и стабилноста на континентот, сепак се бара од земјите кандидатки за членство да исполнат строги критериуми и да покажат посветеност не само во усвојување на законодавството туку и на негово ефективно спроведување, како гаранција дека фундаменталните вредности на ЕУ ќе бидат зачувани и унапредени.

Повеќето прашања што ќе бидат елаборирани во овој текст произлегуваат од континуирираниот дијалог во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК). Во текот на 2024 година, работната група за Поглавје 23 – Правосудство и темелни права, активно дискутираше за староните прашања што се провлекуваат низ годините.<sup>2</sup> Ова само ја потврдува потребата од системско и одржливо решавање на долгогодишните слабости во владеењето на правото, кои претставуваат клучен аспект за европската интеграција на земјата.

Дијалогот укажа дека најголемиот предизвик во областа на владеењето на правото е борбата против корупцијата, која и покрај

---

<sup>1</sup> Авторот Оља Ристова е судија во Основен кривичен суд Скопје и доктор на науки од областа на безбедноста, постојан експерт во работна група 3 - Правосудство и основни права (Поглавје 23) на НКЕУ МК

<sup>2</sup> Мухамед Халили, амбасадор и копретседавач на работната група за правосудство и темелни права на НКЕУ-МК – став од изјавата на Седмата пленарна конференција одржана на 11 декември 2024, во Собранието на Република Северна Македонија.

долгогодишните заложби, сè уште останува загрижувачки проблем. Не се разликуваат ниту наодите на Европската комисија, кои во своите редовни извештаи ја нагласуваат слабата имплементација на реформите.<sup>3</sup> Недостигот на политичка волја за справување со оваа појава продолжува да биде сериозна кочница за реформите. Иако институционалната рамка за борба против корупцијата е формално воспоставена и функционира во делот на превентивните механизми, клучниот проблем останува неефикасното спроведување на законите.

Дополнително, извештајот на Европската комисија изразува сериозна загриженост за измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, кои значително ја ослабнаа правната рамка и негативно влијаеја врз можноста за процесуирање на случаите на висока корупција.<sup>4</sup> Овие измени резултираа со застареност на кривичните постапки, што овозможи избегнување кривична одговорност во низа случаи поврзани со организиран криминал и злоупотреба на службената положба. Во однос на ова прашање, во дијалогот на НКЕУ-МК дојде до израз загриженоста на правосудната фела за долгорочното влијание врз правосудниот систем што ќе го имаат овие измени. Дополнителен аспект што беше дискутиран се јавните финансиски ресурси што ќе треба да ги покријат последиците од ваквите политички одлуки. Ова го отвора прашањето за одговорноста на извршната власт во креирањето законски решенија што имаат директни негативни ефекти врз владеењето на правото и јавните финансии.

Во овој контекст, учесниците во дијалогот поставија неколку суштински прашања, кои честопати беа предмет на дискусија во рамките на НКЕУ-МК:

- Дали во Република Северна Македонија постои вистинска поделба на власта меѓу законодавна, извршна и судска власт?
- Дали граѓаните имаат доверба во институциите и во нивната способност да обезбедат правда?
- Дали судскиот систем е доволно ефикасен за да гарантира правна сигурност?<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> [Извештај на Европската комисија за Република Северна Македонија, 2024](#)

<sup>4</sup> [Законот за измени и дополнување на Кривичниот законик.](#)

<sup>5</sup> Александар Велјановски, претседател на Законодавно-правната комисија, Собрание на Република Северна Македонија, излагање на Седмата пленарна конференција, на тема: [„Кластер 1 – Фундаментални вредности на Европската Унија – соочување со новите предизвици во контекст на проширувањето“](#) (11.12.2024).

Овие прашања не се само теоретски, туку претставуваат реални и итни предизвици што ја обликуваат перцепцијата на граѓаните за правосудството.

Политичката волја останува суштински фактор во реформскиот процес, особено кога станува збор за европската интеграција. Новата влада има можност да ги забрза реформите доколку покаже континуирана посветеност и создаде политички консензус за клучните аспекти на процесот. Од исклучителна важност е да се избегне селективен пристап при спроведувањето на реформите и да се осигури дека институциите се водени од професионалци со релевантно искуство и компетенции.<sup>6</sup>

Примерите од земјите што успешно го завршиле преговарачкиот процес покажуваат дека транспарентноста, вклученоста на сите засегнати страни (граѓанскиот сектор, бизнис-заедницата, академската сфера) и координацијата меѓу државните институции играат клучна улога во успехот на реформите.

Виталните прашања од доменот на правосудството беа поделени со претставниците на надлежните институции, кои истакнаа дека ефикасен правосуден систем игра клучна улога во владеењето на правото. Заедно со квалитетот и независноста на судството, тој не само што претставува главен предуслов за создавање поволна инвестициска и бизнис-ориентирана средина туку е и фундаментална основа за борба против криминалот и корупцијата. Дополнително, функционалното и независно судство е гаранција за заштита на основните човекови права и слободи, што го прави суштински столб на секое демократско општество.<sup>7</sup>

### **1.1. Владеењето на правото како предизвик на институциите во правосудниот систем**

Во Извештајот на Европската комисија (2024) е изразена сериозна загриженост за најавите на новата влада за плановите за распуштање на Судскиот совет и на Советот на јавните обвинители, би-

---

<sup>6</sup> Милева Ѓуровска, национален координатор на НКЕУ-МК, претседател на Европското движење ЕММК, професор на Филозофски факултет при УКИМ, Скопје, излагање на Седмата пленарна конференција (11.12.2024).

<sup>7</sup> Игор Филков, министер за правда на Република Северна Македонија, излагање на 15. Сесија на работната група 3 - Правосудство и основни права (Поглавје 23), на тема: [„Пристап до правдата: Подигнување на ефикасноста на судските постапки и квалитетот на судската правда“](#) (06.11.2024).

дејќи таквите активности ќе ја поткопаат независноста на правосудството. Воедно, се истакнува дека зголемениот дефицит на човечки ресурси во правосудството предизвикува загриженост за влијанието врз квалитетот и ефикасноста на правдата.<sup>8</sup>

Развојната стратегија за правосудството 2024-2028 година е првата стратегија за правосудство изработена врз основа на наврени факти и информации добиени преку анализи на состојбите во правосудниот систем во Република Северна Македонија.<sup>9</sup> Оваа стратегија е стратегиски документ усвоен од Владата со цел унапредување на правосудниот систем и зајакнување на владеењето на правото. Воедно беше усвоен и Акциски план за спроведување на развојната секторска стратегија<sup>10</sup> со следниве приоритети:

1. Зголемување на ефикасноста на правосудниот систем преку оптимизација на судските процеси и намалување на времетраењето на постапките.
2. Зајакнување на независноста и непристрасноста на судството преку обезбедување услови за независно функционирање на судиите и јавните обвинители, без влијание од надворешни фактори.
3. Борба против корупцијата и организираните криминални преку преземање мерки за превенција и санкционирање на коруптивни дејства во правосудниот сектор и пошироко.
4. Унапредување на човековите права и основните слободи преку обезбедување заштита и промоција на правата на сите граѓани, согласно со меѓународните стандарди.
5. Дигитализација на правосудството преку воведување современи технологии за подобрување на пристапот до правда и зголемување на транспарентноста на судските процеси.

Во текот на 2024 година правосудниот систем во Република Северна Македонија се најде во фокусот на јавните дебати и реформски процеси. Темите поврзани со именување и избор на судии и јавни обвинители, спроведување дисциплински постапки, поголема отчетност на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, коруп-

---

<sup>8</sup>[Извештајот на Европската комисија 2024.](#)

<sup>9</sup>[Извештај за процесот на подготовка и донесување на стратегијата за развој на правосудството. Блупринт група за реформи во правосудството, јули 2024 година.](#)

<sup>10</sup>[Акциски план за спроведување на развојната секторска стратегија за правосудство 2024-2028 година. Влада на Република Северна Македонија, декември 2023 година.](#)

цијата во судството и транспарентноста на процесите, се константни со години и нивното решавање е клучно за напредокот на земјата кон Европската Унија.<sup>11</sup>

Во наредниот период е предвидено приоритет на Министерството за правда да биде реконструкцијата на Советот за следење и имплементација на развојната секторска стратегија за правосудството 2024-2028 година. Советот е формиран за да обезбеди континуитет на досегашната практика за следење на реформите во правосудството и да се грижи за навремено спроведување на мерките и активностите согласно со Акцискиот план.<sup>12</sup>

Посебен фокус е ставен на реформата на Судскиот совет и на Советот на јавните обвинители преку измена на законите за нивно функционирање во согласност со препораките на Европската Унија. Од ноември 2024 година започнаа јавни дебати за измените на Законот за Судскиот совет, со цел унапредување на дисциплинските постапки, изборот и разрешувањето на судиите.<sup>13</sup> Паралелно, работна група работи на нов Закон за јавното обвинителство, кој ќе вклучи ревидирани дисциплински мерки за обвинителите според препораките на ГРЕКО.<sup>14</sup>

Судскиот совет останува клучна институција во судската власт, но и натаму се соочува со сериозни предизвици во однос на транспарентноста, независноста, ефикасноста и отчетноста. Иако во изминатиот период се забележани одредени подобрувања што се резултат на поголемата транспарентност во работењето, потребни се натамошни реформи за негово зајакнување како вистински независен гарант на правдата.

Прашањето за транспарентноста и отчетноста на Судскиот совет беше истакнато и во извештајот на Оценската мисија на ЕУ, кој содржи 40 препораки за подобрување на неговото работење. Состојбите во Судскиот совет се резултат на акумулирани проблеми што со години не биле навреме адресирани и решени. Од вкупно 40 препораки, 17 се однесуваат на самиот Судски совет, додека 23 бараат уставни и законски измени. Препораките опфаќаат клучни аспекти,

---

<sup>11</sup>Радица Лазаровска Геровски, државен советник за извршување, нотаријатот и медијација во Министерство за правда на РСМ, излагање на Седмата пленарна конференција (11.12.2024).

<sup>12</sup>Transparency International Macedonia, [се формира Совет за следење на имплементацијата на развојната секторска стратегија за правосудството](#), 27.03.2024.

<sup>13</sup>Ibid 12.

<sup>14</sup>Министерство за правда, [Имплементација на препораките на ГРЕКО во Законот за јавно обвинителство](#), (11.06.2024).

вклучувајќи ги структурата и компетентноста на Советот, мандатот на членовите, процесот на селекција и назначување, дисциплинските постапки, транспарентноста и комуникацијата со јавноста, како и ресурсите и финансирањето на Советот.<sup>15</sup>

По препораките на Оценската мисија, Советот изготви комуникациска стратегија преку инклузивен процес, кој вклучуваше работилница со учество на членовите на Советот, претставници од судовите, граѓанскиот сектор, Судско-медиумскиот совет, новинари, како и експерти од проектот „Поддршка на ЕУ за владеење на правото“. Стратегијата беше усвоена во јуни 2024 година.<sup>16</sup>

Во текот на 2024 година, транспарентноста и отчетноста на Судскиот совет бележат напредок – седниците редовно се емитуваат, се објавуваат соопштенија, а записниците од одржаните седници стануваат достапни за јавноста. Сепак, транспарентноста не се сведува само на редовното информирање за работата на Советот. Нејзината вистинска вредност се мери според квалитетот на образложенијата на донесените одлуки. Клучно е овие одлуки да се темелат врз добро аргументирани и поткрепени факти што ќе ѝ овозможат на јавноста уверување дека се донесени на правилен и праведен начин.<sup>17</sup>

Независноста на судството останува една од најгорливите теми во оцените за работата на Судскиот совет. Иако Советот има клучна улога во гарантирањето на судската независност, многубројни извештаи укажуваат на сериозниот проблем со политичкото влијание. Европската комисија и Венецијанската комисија ја повикаа Република Северна Македонија да преземе конкретни мерки за намалување на можностите за политички притисок врз судиите, нагласувајќи дека Судскиот совет мора да функционира како вистински независен и непристрасен орган.

Сепак, и покрај препораките на Европската Унија за намалување на политичкото влијание врз судството, неодамнешните изјави на владејачките политичари укажуваат на спротивен тренд. Во декември 2024 година, Собранието на Република Северна Македонија усвои негативен извештај за работата на Судскиот совет во 2024 година. По ова, претседателот на Собранието изјави дека извештајот отвора можност за разрешување на петтемина членови именувани од

---

<sup>15</sup>Дејвид Гир, шеф на Делегацијата на Европската Унија во Република Северна Македонија, брифинг со новинари (12.12.2023).

<sup>16</sup>[Комуникациска стратегија 2024-2028. Судски совет на Република Северна Македонија.](#)

<sup>17</sup>[Извештај од мониторинг на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители за 2024 година. Коалиција на здруженија на граѓани „Сите за правично судење“ – Скопје.](#)

Собранието, како и за иницирање постапки за избор на нови членови. Овие изјави предизвикаа остри реакции од експертската и стручната јавност, која нагласува дека интерпелацијата не може да послужи како основа за разрешување на член на Судскиот совет, бидејќи законот предвидува поинаква постапка. Иако секој има право да поднесува иницијативи до Собранието, единствениот правно утврден механизам за таков процес е предвиден во Законот за Судскиот совет.<sup>18</sup>

По реакциите во јавноста, во февруари 2025 година премиерот на Република Северна Македонија делумно ја ублажи својата реторика, истакнувајќи дека не постои законска можност членовите на Судскиот совет да бидат присилно разрешени. Сепак, тој посочи дека доколку Собранието изгласа недоверба, очекува членовите сами да поднесат оставки. Ваквиот став, од една страна, може да се толкува како обид за подобрување на состојбите во судството, но од друга страна, претставува јавен притисок врз судската власт, со што се доведува во прашање почитувањето на принципот на поделба на власта и нemişањето на извршната власт во независноста на судството.

Групата држави против корупција (ГРЕКО) упати препораки до Република Северна Македонија во однос на Советот на јавни обвинители, особено во контекст на дисциплинските постапки против јавните обвинители. Една од клучните препораки е ревидирање на режимот на санкционирање, со цел да се обезбеди пропорционалност и градација на санкциите. Ова значи дека дисциплинските мерки треба да бидат соодветни на тежината на прекршокот, а не секоја дисциплинска повреда да води до најстроги казни, како што е разрешувањето.

Во овој контекст, се разгледува прашањето дали разрешувањето на јавните обвинители треба да остане како дел од листата на дисциплински мерки или да биде издвоено како посебна категорија, со оглед на тоа што компаративното право ги познава двете опции. Ова прашање е особено важно за осигурување правична дисциплинска постапка, која ќе гарантира професионална одговорност, но и ќе спречи политички или неоправдани санкции.

Понатаму, ГРЕКО препорачува дисциплинските постапки да бидат транспарентни и да обезбедат правична процедура за обвинителите. Ова подразбира јасни критериуми за поведување дисциплински постапки, како и гарантирање на правото на одбрана за обвинителите. Со ова, се настојува да се зајакне интегритетот и одговор-

---

<sup>18</sup>Александар Камбовски, претседател на Судски совет на Република Северна Македонија, [изјава за медиуми](#), 6 февруари 2025 година.

носта во јавното обвинителство, истовремено осигурувајќи фер и транспарентен дисциплински процес.

Според извештаите на Европската комисија, една од клучните слабости во судскиот систем на Северна Македонија е недоволната независност и ефикасност на судската администрација. Во рамките на реформските напори, Министерството за правда од август 2024 година активно работи на изготвување нов Закон за судска служба, со цел подобрување на условите за работа и унапредување на правата на вработените во судскиот систем.<sup>19</sup> Овој закон има цел да воведо јасни критериуми за вработување, унапредување и дисциплинска одговорност на судските службеници, со што ќе се зголеми нивната професионалност и ефикасност. Дополнително, предвидува мерки за зголемување на транспарентноста и отчетноста во управувањето со човечките ресурси во судството, како и за обезбедување финансиска и институционална стабилност на судските органи.

Подобрувањето на ефикасноста на судската служба претставува клучен аспект од реформите во правосудниот систем, насочени кон зајакнување на владеењето на правото и зголемување на довербата во институциите. Во согласност со меѓународните стандарди, овие реформи се фокусираат на унапредување на управувањето со човечките ресурси, дигитализацијата на судските процеси и зголемување на транспарентноста во работата на судовите.

Реформите опфаќаат ревидирање на Законот за судска служба, усогласување со препораките на ГРЕКО и Европската комисија, како и примена на најдобрите практики од земјите на Европската Унија.<sup>20</sup> Новите законски измени воведуваат јасни критериуми за вработување, унапредување и дисциплинска одговорност, со цел зајакнување на професионалноста и на интегритетот на судските службеници. Понатаму, дигитализацијата на судските процеси ќе овозможи побрзо и поефикасно функционирање на судовите, намалување на бирократските пречки и подобрување на пристапот до правда за граѓаните.

Споменатите реформи се дел од пошироката реформска агенда, одобрена од Европската комисија во октомври 2024 година, со цел унапредување на интегритетот на судскиот систем. Тие предвидуваат ревидирање на процедурите за регрутирање, именување и разрешување на судиите и обвинителите, со што ќе се зајакне нивната независност, професионалност и одговорност.

---

<sup>19</sup> Ibid 18.

<sup>20</sup> [Извештај за усогласеност четврти круг на евалуација ГРЕКО. Препораки за Северна Македонија. 27 јуни -1 јуни 2016 година.](#)

Меѓутоа, реформите во правосудството не можат да се спроведат само со ангажман на извршната власт. Клучна е улогата на секој судија и обвинител, како и на Судскиот совет и на Советот на јавните обвинители, кои треба да обезбедат висок професионален стандард и да санкционираат прекршувања на етичките и на правните норми. Само преку заеднички и координирани напори може да се изгради правосуден систем што ќе ужива доверба кај граѓаните и ќе обезбеди стабилно владеење на правото.

## 1.2. Измени на Кривичниот законик од септември 2023 година

Во текот на 2024 година, во рамките на работната група 3 – Правосудство и основни права за Поглавјето 23 на Националната конвенција за Европска Унија во Република Северна Македонија посвети значително внимание на проблемите во доменот на правосудството.<sup>21</sup> Од одржаните сесии произлегоа голем број препораки што се однесуваат на зајакнување на соработката, односно дијалогот меѓу граѓанските здруженија со институциите од доменот на спроведувањето на правдата и законот и консултации меѓу граѓанските здруженија со надлежните институции и тела што ги креираат јавните политики (стратегии, акциските планови,) пред тие да се официјализираат.

Сепак, најголем интерес на сесиите на НКЕУ-МК, како и во пошироката јавност во 2024 година предизвикаа измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година. Иако постојано се зборува за реформи во правосудниот сектор, еден од клучните предизвици останува влијанието на извршната власт врз судството. Ова влијание најчесто се остварува преку различни механизми на власта, директно или индиректно, и дополнително се засилува преку клиентелизмот на одредени носители на судските и на јавно-обвинителски функции.

Со измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година, извршната власт директно се вмеша во работата на судовите, што значително влијаеше врз исходот на кривичните постапки поврзани

---

<sup>21</sup>Беа одржани три сесии на тема: [„Пристап до правдата - Подигнување на ефикасноста на судските постапки и квалитетот на судската правда“](#), [„Измените на кривичниот закон од 7 септември 2023 година: Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата против корупцијата“](#) и [„Темелни права, правда и слободи преку призмата на механизмот за владеење на правото на Европската Унија“](#). Од дијалогот во овие сесии произлегоа препораки за унапредување на условите за работа во правосудството, со посебен акцент на придобивките од дигитализацијата, интероперабилноста, оптимизацијата на правосудната мрежа и подобрувањето на процесните закони во Северна Македонија.

со висока корупција што беа во тек. Како резултат на тоа, голем дел од овие постапки беа запрени поради застареност на кривичното гонење. Застарувањето на овие високопрофилни случаи, кои беа од јавен интерес и постојано следени од јавноста, сериозно го поткопа квалитетот и довербата во правосудните органи.

Последиците од измените на Кривичниот законик вклучуваат:

- Намалување на казните за одредени кривични дела,
- Застарување на постапките,
- Намалување на довербата во судството,
- Создавање чувство на неказливост,
- Огромни финансиски трошоци за државниот буџет, бидејќи обвинетите добија право на обесштетување.

Според Законот за кривична постапка, кога постапката се запре или судот донесе одбивателна пресуда, сите трошоци од постапката паѓаат на товар на државниот буџет. Ова дополнително го засили впечатокот на неефикасност и несоодветност на спроведените правосудни реформи.<sup>22</sup>

Се поставува прашањето: зошто власта мораше да интервјуира на овој начин?

Една од главните причини е тоа што не сите судии и обвинители се подложни на политички и бизнис-влијанија. Се покажа дека само врз мал дел од судиите може да се влијае за постапките да се движат во насока погодна за одредени структури. Од друга страна, мнозинството судии, кои останаа независни и професионални, ги воде постапките објективно и во согласност со законот. Доколку тие непречено продолжеа со својата работа, неминовно ќе се донесеше законска одлука заснована врз цврсти докази, што можеше да резултира со одговорност за високопрофилни случаи на корупција.

Се случи преседан – власта ги предложи, а Собранието ги изгласа измените на Кривичниот законик, без претходна транспарентна консултација. Работната група што беше задолжена за изготвување на измените се огради од донесените решенија, јавно изразувајќи став дека воопшто не била информирана за овие специфични измени. Овие измени се однесуваа на клучни одредби поврзани со злоупотреба на службената положба и овластување, укинување на кривичната одго-

---

<sup>22</sup> Закон за кривична постапка ([Службен весник на РМ бр.150/10](#) од 18.11.2010 година), член 106.

ворност за јавните набавки, како и на кривичните дела – злосторничко здружување и висока корупција.

Во овој контекст, академик Владо Камбовски, професорот Никола Тупанчески и обвинителот Гаврил Бубевски, иако членови на работната група за измените на Кривичниот законик при Министерството за правда, јавно негираа дека учествувале во подготовката на овие конкретни измени. Академик Камбовски изјави: „Категорично тврдам дека оваа работна група што ја предводам не ги подготвила измените.“ Професорот Тупанчески истакна дека подолго време не учествувал во работата на работната група, додека обвинителот Бубевски нагласи дека нивната група нема мандат за такви измени и дека немаат никаква врска со нив.<sup>23</sup>

Овие измени на Кривичниот законик предизвикаа силни реакции од стручната јавност, граѓанските организации, меѓународните институции, како и од самите граѓани, кои изразија револт, но и длабока резигнација, особено на социјалните мрежи. Веќе ниската доверба во правосудството дополнително еродира, зацврстувајќи го убедувањето дека владеењето на правото е селективно и подложно на политички влијанија.

Според стручната јавност, овие измени не се во согласност со новите иницијативи на Европската Унија за спречување и борба против организираниот криминал и корупцијата. Тие значително отстапуваат од усвоените национални стратегии за справување со корупцијата, поткопувајќи ја нивната ефективност и кредибилност.

Итно е потребно да се преземат соодветни чекори за минимизирање на штетите предизвикани од измените и дополнувањата на Кривичниот законик. Овие измени имаат сериозни последици врз кредибилитетот на државните институции – од една страна, постои декларативна заложба за борба против организираниот криминал и корупцијата, но од друга страна, практичните ефекти од донесените измени одат во целосно спротивна насока, наместо да ја зајакнат, тие ја ослабуваат правната рамка и механизмите за санкционирање на високопрофилни случаи.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> [Правда откри, дел од работната група негира: Кој е авторот на измените на Кривичниот законик. „Само прашај“, 26.09.2023 година.](#)

<sup>24</sup> Александра Деаноска Трендафилова, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, координатор на работната група 3, излагање на 14 сесија на работната група 3 - Правосудство и основни права (Поглавје 23) на тема: [„Измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година: Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата против корупцијата“.](#)

Се препорачува при измените и дополнувањата на Кривичниот законик да се направи ревизија на кривичните дела на корупција. Според тоа, од главата „Кривични дела против службената должност“, посебно на делото – Злоупотреба на службената положба и овластување, да се земе предвид Предлог-директивата на Европскиот парламент и на Советот за борба против корупција од мај 2023 година<sup>25</sup>, согласно со која вакво кривично дело треба да постои во секое законодавство и пропишаниот минимум на казната не треба да биде под пет години затвор.

Со самиот чин на усвојување на измените, кај голем дел од веќе почнатите судски предмети настапи застареност на кривичното гонење, што претставува правна пречка за продолжување на постапките и санкционирање на одговорните. Сепак, Кривичниот законик предвидува можност за конфискација, дури и во случаи каде што постојат законски или правни пречки за гонење. Затоа, се препорачува јавните обвинители, секаде каде што е тоа возможно, да ја применат оваа правна алатка и да поведат постапки за конфискација, со цел да се спречи задржување на незаконски стекнатата имотна корист, дури и во случаи кога кривичната одговорност не може да се утврди поради застареност.

Во Развојната стратегија за правосудство 2024-2028 година, во Глава 5, Приоритетна област - Реформи во посебни правни области (кривични и граѓански), како посебна цел е предвидено обезбедување усогласеност на материјалното и процесното кривично право со стандардите на ЕУ и на Советот на Европа. Во оваа насока, земјата треба да воспостави „минимални правила“ за приближување на националното право, и тоа само со помош на „директиви“.<sup>26</sup> Во својот извештај на Европската комисија беше истакнато дека измените на Кривичниот законик донесени во септември 2023 година ја ослабеле правната рамка негативно влијаејќи врз гонењето на корупцијата. Комисијата препорача донесување на нов Кривичен законик во согласност со правото на ЕУ и на меѓународните стандарди.

По поднесената иницијатива до Уставниот суд на Република Северна Македонија за преиспитување на уставноста на последните измени во Кривичниот законик, Судот во февруари 2025 година му

---

<sup>25</sup> [Directive \(EU\) 2017/1371](#) of the European Parliament and of the Council on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council, Brussels, 03.05.2023.

<sup>26</sup> Ibid 25.

даде на Собранието рок од шест месеци за корекција на спорните измени, со предупредување дека, во спротивно, законот ќе биде поништен или укинат.

Со овие измени, законодавецот донел закон кој, според оцената на Уставниот суд, ѝ нанесува сериозна и непоправлива штета на правната држава. При расправата за одлучување, уставните судии ги разгледувале два сета уставно-правни аргументи: првиот поврзан со формалната уставност, а вториот со материјалната уставност на законот. Судот, со мнозинско мислење, утврдил дека постојат основани сомневања за уставноста на законот во целина, што ја оправдува потребата од негова измена или укинување.<sup>27</sup>

### **1.3. Инцијативите на граѓански сектор во доменот на зајакнување на владеењето на правото**

Според граѓанскиот сектор, за успешно спроведување на правосудните реформи е потребен широк консензус меѓу сите релевантни чинители – судството, извршната власт, опозицијата и законодавната власт. Заедничкото дејствување е неопходно за надминување на постојните предизвици и за обезбедување ефикасен и независен правосуден систем. Во овие напори се вклучени голем број граѓански здруженија, кои дејствуваат во областа на владеењето на правото, меѓу кои особено значајна улога има Националната конвенција за ЕУ во Северна Македонија (НКЕУ-МК). Преку својот структуриран дијалог, НКЕУ-МК не само што придонесува за одржување на фокусот кон реформите туку и поттикнува имплементација на препораките што доаѓаат од националниот и од меѓународниот контекст.

Еден од главните проблеми на кои се осврнуваат граѓанските здруженија е бавното донесување на законите, иако тие се клучни за поефикасно и поквалитетно водење на судските постапки. Дополнително, амбициозните политики што не одговараат на постојните човечки и материјални ресурси претставуваат дополнителна пречка во нивната имплементација. Политичките влијанија, корупцијата и ограничените институционални капацитети во правосудството се посочуваат како клучни фактори што го забавуваат спроведувањето на законите во практика.

---

<sup>27</sup>[Дарко Костадиновски, претседател на Уставен суд на Република Северна Македонија, изјава за медиуми, 12 февруари 2025 година.](#)

Граѓанските организации истакнуваат дека иницираните реформи во правосудството најчесто не потекнуваат од самите чинители во системот, туку главно се резултат на извештаите и на препораките на меѓународните институции и граѓанскиот сектор. Ова укажува на потребата од поголема проактивност од страна на домашните институции во креирањето и во спроведувањето на реформите, наместо тие да бидат реактивни и зависни од надворешни притисоци. Само преку континуиран ангажман на сите засегнати страни може да се обезбеди реална трансформација на правосудниот систем и зголемување на довербата на граѓаните во институциите.

Граѓанските здруженија „Коалиција сите за правично судење“, „Институтот за човекови права“, „Институтот за европска политика“ и „Блупринт групата за реформи во правосудството“<sup>28</sup> вршат анализа на сите проблеми во судството поради непочитување на основниот принцип на владеење на правото. Во Република Северна Македонија гледаме наназад и не можеме да ги решиме старите проблеми со кои се соочува судството и немаме време за да ги стигнеме новите европски трендови.<sup>29</sup>

#### **1.4. Предизвиците во правосудството – Регионална перспектива**

##### Република Албанија

Владеењето на правото не е само правен концепт, туку основа за стабилноста и демократијата и одржливиот развој на едно општество и еден регион како што е тој на Западен Балкан.<sup>30</sup> Главните предизвици со кои се соочува Република Албанија остануваат системската корупција, која ја еродира довербата во институциите и политизираното судство, што ја загрозува независноста на правосудниот систем.

---

<sup>28</sup> [Блупринт групата](#) за реформи во правосудството е неформална мрежа на граѓански организации кои во изминатите години работат и дејствуваат во областа на правосудството.

<sup>29</sup> Дарко Аврамовски, извршен директор на Граѓанско здружение „Коалиција сите за правично судење“, излагање на Седмата пленарна конференција (11.12.2024).

<sup>30</sup> Сајмир Топузи, експерт од директоратот за политики и стратегии од областа на правдата од Министерство за правда од Република Албанија, излагање на Седмата пленарна конференција (11.12.2024).

Република Албанија има одредено ниво на подготовка во борбата против корупцијата, и покрај извесниот напредок и континуираните напори во борбата против корупцијата, таа и натаму е област на сериозна загриженост.<sup>31</sup> Исто така, направени се значајни чекори во унапредување на правосудните реформи, постигнувајќи напредок во борбата против организираниот криминал. Специјализираната структура против корупција и организиран криминал (СПАК), Националното биро за истраги и посебните судови имаат големи успеси во борбата против корупцијата од најниско до највисоко ниво на функционирање. Овие институции ја зацврстија заложбата за правда и елиминирање на неказнивост.

Отворањето на преговорите за Поглавје 23 – Правосудство и фундаментални права во октомври 2024 година, ја потврдува посветеноста на Република Албанија кон европските стандарди, при што Третата меѓусекторска развојна стратегија (2024-2030) на Министерството за правда претставува клучен инструмент за натамошни реформи. Стратегијата се фокусира на зајакнување на независноста, транспарентноста и ефикасноста на судскиот систем, со цел создавање правосудство со доверба и усогласување со европските практики. Главните приоритети вклучуваат намалување на бројот на нерешени предмети, континуирана евалуација на судиите и обвинителите преку вентинг, зголемување на кадровските капацитети во судството, како и дигитализација и автоматизација на судскиот систем, чија имплементација се очекува да даде целосни резултати до 2030 година.

„Борбата против организираниот криминал и корупцијата бара силна меѓународна соработка, размена на информации и усогласување на истражните механизми. Не е доволно Република Албанија да има само добри закони, треба да има култура за нивно почитување. За успех на правната држава е потребно институциите, владите, граѓанскиот сектор и меѓународните фактори да ги здружат целите, да ги надминат предизвиците и да изградат одржлива правда за сите граѓани.“<sup>32</sup>

### Република Србија

Во Извештајот на Европската комисија за Република Србија (2024), во делот за правосудството, се препорачува усвојување на Законот за правосудната академија и спроведување на неопходните наз-

---

<sup>31</sup> [European Commission, Key findings of the 2023 Report on Albania, Brussels, 8 November 2023.](#)

<sup>32</sup> Ibid.

начувања на судии и обвинители во согласност со законската рамка. Понатаму, се нагласува потребата Високиот судски совет, Високиот совет на обвинителството, Владата и Собранието ефективно и проактивно да ја штитат независноста на судството и обвинителската автономија во случаи на несоодветно влијание. Дополнително, извештајот препорачува операционализација на единствени и централизирани системи за управување со случаи, подобрување на ефикасноста на судскиот систем, намалување на бројот на нерешени предмети, како и целосно спроведување на стратегијата за човечки ресурси за унапредување на капацитетите во правосудниот сектор.<sup>33</sup>

Според експертите, „значаен сегмент од Поглавјето 23 претставува реформата на правосудството, кое мора да функционира како непристрасен, независен, професионален, одговорен и ефикасен систем“.<sup>34</sup>

Следејќи ги препораките на Европската комисија, Република Србија треба да се заложи процесот на избор на судии да биде целосно ослободен од политички влијанија, со јасно утврдени критериуми за напредување. Доделувањето предмети да биде правично и целосно автоматизирано, со што ќе се избегнат какви било можности за пристрастност или манипулација. Исто така е констатирано дека правосудниот систем е подложен на значителен политички притисок. Одредени високи функционери редовно даваат јавни коментари за различни истраги, судски постапки и начинот на постапување на судиите, што претставува загрозување на судската независност.

Еден од клучните аспекти за унапредување на ефикасноста на правосудството во Република Србија е континуираната обука на судиите и на јавните обвинители, со посебен фокус на разумното времетраење на судските постапки. Во извештајот се нотира дека ефикасноста на судските постапки зависи од повеќе внатрешни и надворешни фактори, но особено загрижува фактот што Управниот суд на Република Србија успева да донесе одлуки во само 35 % од предметите. Во оваа насока, евидентен е растот на бројот на предмети поведени поради институтот „молчење на администрацијата“. Дополнително, иако Управниот суд постои од 2010 година и повеќе години се работи на воведување двостепеност во управните спорови, во оваа насока не се постигнати значителни резултати.

---

<sup>33</sup> Европска комисија, [Извештајот на Европската комисија за Република Србија за 2024 година](#), Брисел, 30.10.2024 година.

<sup>34</sup> Стефан Гојковиќ, претседател на Асоцијацијата на судските помошници на Република Србија, член на работната група на НКЕУ во Република Србија, излагање на Седмата пленарна конференција (11.12.2024).

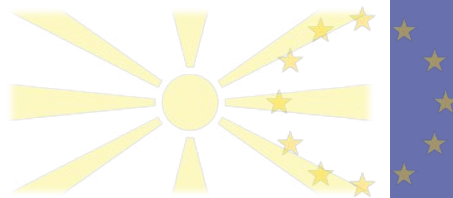
Исто така, извештајот на Европската комисија потенцира дека зголемувањето на бројот на судии нема директно да ја подобри ефикасноста на судскиот систем, поради што треба да се посвети поголемо внимание на зајакнување на административните служби и на судските помошници. Овие стручни лица имаат суштинска улога во подготовката на нацрт-пресудите и во поддршката на судиите, но нивната работа е недоволно призната, а нивните примања се значително ниски.<sup>35</sup>

Во однос на реформите, изготвен е нацрт-закон за правосудната академија, кој предвидува систем на „single entry point“ (единствена влезна точка). Меѓутоа, овој модел се оценува како несоодветен за Република Србија, бидејќи ѝ овозможува на академијата да врши прелиминарен избор на идни судии, што во практиката претставува индиректна селекција надвор од регуларните процедури. Венецијанската комисија по разгледување на овој нацрт-закон дава позитивни коментари, но и покрај тоа, кај стручната јавност остануваат дилеми за неговата имплементација.

Дополнителен проблем за српското правосудство е нискиот интерес на младите правници за влез во системот. Прогнозите укажуваат дека во наредните години две третини од актуелните судии ќе заминат во пензија, што отвора сериозно прашање за кадровската пополнетост на судовите. Доколку не се преземат соодветни мерки за привлекување нови генерации судии и обвинители, правосудниот систем во Србија ќе се соочи со сериозни тешкотии во своето функционирање.

---

<sup>35</sup> Ibid.

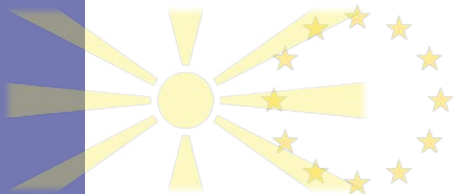


## **ПРЕПОРАКИ 15-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 3, ПРАВОСУДСТВО И ТЕМЕЛНИ ПРАВА НА ТЕМА:**

### **Пристап до правдата: подигнување на ефикасноста на судските постапки и квалитетот на судската правда**

**6 ноември 2024**

1. Владата и надлежните институции треба да го забрзаат процесот на развој и целосна имплементација на Платформата за интероперабилност меѓу судовите и другите релевантни институции. Ова ќе овозможи побрза размена на податоци, особено во случаи каде е потребна соработка со институции како МВР, УЈП и Централниот регистар. Имплементацијата на оваа платформа ќе го скрати времето на судските постапки и ќе го подобри пристапот до правдата. Институции за имплементација: Влада на РСМ, Министерство за правда, МВР, Министерство за финансии, Министерство за информатичко општество и администрација.
2. Во судовите треба да се воведат систем на интерни контакт-лица со безбедносни сертификати и привилегиран пристап до релевантни институции како МВР, Централен регистар, Катастар и УЈП. Овие лица ќе можат непосредно да прибавуваат информации за судските постапки, наместо да се испраќаат формални барања, што значително ќе ја забрза размената на податоци. Овој модел веќе е применет во ОЈО Скопје и треба да биде проширен во судовите како привремено решение до целосната имплементација на Платформата за интероперабилност. Потребно е надградба на АСПЛ системот, што ќе овозможи увид дали одредено лице се наоѓа во казнено-поправна установа и под кои услови. Институции за имплементација: Влада на РСМ, Министерство за правда, МВР, Министерство за финансии, Судски совет, судови.
3. Финансиската поддршка и техничките ресурси за дигитализација треба да бидат приоритет на Владата. Тоа вклучува развој на современи системи за „е-суд“, кои ќе овозможат електронско поднесување документи и управување со судските предмети, што ќе го подобри ефикасното решавање на судските спорови. Институции за имплементација: Влада на РСМ, Министерство за правда, Судски совет на РСМ, судови.
4. Потребно е да се воспостават механизми за јавен надзор на судските процеси преку дигитални платформи, овозможувајќи граѓаните и невладините ор-



## ПРИСТАП ДО ПРАВДАТА: ПОДИГНУВАЊЕ НА ЕФИКАСНОСТА НА СУДСКИТЕ ПОСТАПКИ И КВАЛИТЕТОТ НА СУДСКАТА ПРАВДА

ганизации да следат како напредуваат судските предмети. Ова ќе ја зголеми транспарентноста и ќе придонесе кон поголема доверба во судството. Институции за имплементација: Влада на РСМ, Министерство за правда.

5. Судската администрација и судиите треба да добијат соодветна обука за работа со новите дигитални системи и безбедносни процедури за заштита на податоците. Обучен персонал е клучен за успешно спроведување на новите технологии во судскиот систем. Институции за имплементација: Министерство за правда, Министерство за информатичко општество и администрација, Академија за судии и јавни обвинители, Дирекција за безбедност на класифицирани информации, невладини организации.
6. Се препорачува Северна Македонија да ги разгледа успешните модели за дигитализација и интероперабилност од земјите-членки на ЕУ. Споделувањето искуства и знаења може да помогне во брзо и ефективно прилагодување на новите технологии, но и на законската основа за нивна имплементација. Институција за имплементација: Министерство за правда.
7. Со воведувањето на новите дигитални платформи, потребно е да се воспостават и софистицирани безбедносни мерки кои ќе го намалат ризикот од злоупотреба на податоците и корупција. Системите треба да бидат отпорни на сајбер-напади и злоупотреби. Институции за имплементација: Влада на РСМ, Министерство за правда, Министерство за информатичко општество и администрација, МВР, Дирекција за безбедност на класифицирани информации.
8. Процесот на дигитализација и реформа треба да има континуиран надзор преку специфични индикатори за ефикасност, за што е потребно да се ревидираат стратегиите според потребите на судскиот систем. Институции за имплементација: Влада на РСМ, Министерство за правда.
9. Врз ефикасноста на судските постапки и квалитетот на правдата влијаат и капацитетите во правосудството. Нееднаквата оптовареност на судиите и јавните обвинители со предмети има импакт врз брзината на постапките и квалитетот на пресудите. Ова е еден од факторите за воедначена судска пракса и конзистентна политика на казнување и судска заштита на правата на граѓаните. Потребно е повторно отворање на дискусијата за реорганизација и оптимизација на судската мрежа и капацитетите во правосудството. Институција за имплементација: Министерство за правда, Судски совет на РСМ.



# ИЗМЕНИТЕ НА КРИВИЧНИОТ ЗАКОНИК ОД СЕПТЕМВРИ 2023 ГОДИНА И ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ ЗА СПРЕЧУВАЊЕ И СУЗБИВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА

## ВОВЕД

Во септември 2023 година Собранието на Република Северна Македонија, во брза, скратена постапка, усвои Закон за измени и дополнувања на Кривичниот законик. Овие измени се сметаат за едни од најконтроверзните измени на казненото законодавство од 1996 година, кога беше донесен првиот Кривичен законик во независна Македонија.

Оваа новела на Кривичниот законик (КЗ) е само продолжение на долгата серија од околу триесет претходни измени и дополнувања.<sup>37</sup> Донесувањето на овој закон се случи во период кога работната група веќе го имаше завршено нацртот на новиот КЗ. Изработката на нацрт на нов Кривичен законик беше неопходна поради честите измени што предизвикаа правни недоследности, направените грешки во парцијалните интервенции и недостигот на конзистентна криминална политика. Дополнително, потребата од нови измени произлегуваше и од обврските што ги презеде државата со пристапување кон нови меѓународни договори и инструментите на Европската Унија, особено директивите што бараат целосна или делумна имплементација во националното законодавство.

---

<sup>36</sup> Редовен професор, Правен факултет „Јустинијан Први“ – УКИМ, Скопје, Експерт и координатор на РГ 3, Правосудство и темелни права од НКЕУ-МК.

<sup>37</sup> КРИВИЧЕН ЗАКОНИК, „Службен весник на Република Македонија“ бр. [37/96](#), [80/99](#), [4/02](#), [43/03](#), [19/04](#), [81/05](#), [60/06](#), [73/06](#), [7/08](#), [139/08](#), [114/09](#), [51/11](#), [135/11](#), [185/11](#), [142/12](#), [166/12](#), [55/13](#), [82/13](#), [14/14](#), [27/14](#), [28/14](#), [41/14](#), [115/14](#), [132/14](#), [160/14](#), [199/14](#), [196/15](#), [226/15](#), [97/17](#) и [248/18](#) и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. [36/23](#) и [188/23](#).

Парцијални измени пред донесувањето на целосно новиот Кривичен законик беа оправдани само доколку беа во функција на итна потреба од усогласувањето со европските стандарди. Но донесените измени од септември 2023 година предизвикаа сосема спротивен ефект, создавајќи правна несигурност, широка неказнивост и дополнителни проблеми во спроведувањето на законот.

Размислувањата за потребата од изработка на нов Кривичен законик почнаа да се реализираат во практика во септември 2019 година, како проект поддржан од Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Во рамките на овој проект беше подготвен почетен нацрт, кој послужи како основа за натамошната работа во рамките на Министерството за правда. Во декември 2020 година беше формирана поширока работна група, која активно работеше на нацртот повеќе години. Работната група го заврши својот ангажман и го финализираше нацртот на новиот Кривичен законик во октомври 2023 година.<sup>38</sup>

Прва верзија на нацртот на Кривичниот законик беше објавен на страницата на Електронскиот регистар на прописи - ЕНЕР и достапен за коментари од општата и стручната јавност во јули 2022 година.<sup>39</sup> Во тој период беа одржани и неколку јавни расправи и дискусии на четирите апелациски подрачја. При изработката на нацртот беа разгледани десетици мислења на експерти, претставници на институции и граѓански организации, мислења од професори и практичари од странство итн.

Во периодот на подготовка на нацртот на новиот Кривичен законик беа направени (парцијални) измени и дополнувања на КЗ, и тоа двапати во текот на 2023 година.

## **1.1. Новелата на кривичниот законик од февруари 2023 година**

Заради усогласување на македонското казнено законодавство со одредбите на Истанбулската конвенција („Конвенција на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и

---

<sup>38</sup> Види повеќе во: [„Се дотерува нацртот за новиот Кривичен законик: Една од најзначајните измени ќе биде за конфискацијата на имот“](#), Васко Попетрески, 360 степени, 10 ноември 2022 и [„Измените на актуелниот фрлија прашина и на новиот Кривичен законик“](#), Александар Самарџиски, Радио Слободна Европа, 9 октомври 2023.

<sup>39</sup> [Нацрт-текст на Кривичниот законик.](#)

домашното насилство“),<sup>40</sup> беа подготвени измени и дополнувања на Кривичниот законик, кои влегоа во собраниска процедура во 2021 година, но беа усвоени дури во февруари 2023 година.<sup>41</sup>

Со ова уште еднаш се покажа дека иако Министерството за правда ги подготви овие измени во консултација со работната група за изработка на нацртот на новиот Кривичен законик со цел навремена имплементација на Истанбулската конвенција во казненото законодавство, Собранието не ја препозна итноста на потребата од нивно навремено донесување ни поради закажаната оценска посета на претставници на ГРЕВИО.<sup>42</sup> Наместо тоа, измените беа усвоени околу две години подоцна.

Измените од февруари 2023 година ги опфатија следниве одредби: чл. 100-а, ст. 4, кој се однесува на одземањето предмети, при што беше воведен принципот на пропорционалност при одземањето предмети што е стандард којшто произлегува од практиката на Европскиот суд за човекови права; натаму, беа воведени нови кривични дела во духот на одредбите од Истанбулската конвенција: „осакатување на женски полови органи“ - чл. 129-а, чл. 144-а „демнење“, чл. 186 - „полов напад и силување“, а беше подигната и старосната граница за консензуално стапување во сексуални односи, од возраст од 14 на 15 години, со цел обезбедување поголема заштита на децата од сексуално насилство и силување, како и новото дело „полово вознемирување“ инкриминирано во член 190-а. Казнено-правната заштита од напади врз лекари и други здравствени работници и новинари и други медиумски работници беше исто така засилена со овие измени.<sup>43</sup>

## **1.2. Измените и дополнувањата на КЗ од септември 2023 година**

Септемвриските измени на Кривичниот законик претставуваат комбинација од оправдани корекции, делумно преземени од

---

<sup>40</sup> Усвоена во мај 2011 година, а потпишана од страна на Република Македонија на 8 јули 2011 година, ратификувана на 23 март 2018 година, [а во сила од 1 јули 2018 година](#).

<sup>41</sup> Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Службен весник бр. [36/2023](#).

<sup>42</sup> Експертска група на Советот на Европа за борба против насилството врз жените и семејното насилство (GREVIO).

<sup>43</sup> В. Деаноска –Трендафилова, А., Бубевски, Г., Измените на македонскиот Кривичен законик од септември 2023 година –анализа и критички осврт, Стручно списание Правник, бр. 378-380, октомври - декември 2023, стр. 74-80.

нацртот на новиот Кривичен законик, кои истовремено беа искористени како параван за внесување промени што сериозно ги ослабуваат клучните одредби за механизми поврзани со антикорупциската репресивна политика.

Во негативен контекст, особено се издвојуваат:

- Бришењето на одредени форми на злоупотреба на службената положба, што го ограничува опсегот на кривично гонење; такви се, на пример, искористувањето на службената положба и овластување и специјалниот облик на злоупотреба при јавни набавки.
- Намалувањето на казните за злосторничко здружување, што испраќа порака за помалку строга казнена политика кон организираниот криминал.
- Ревидирање на одредбата за проширена конфискација, што значително ги намалува можностите за одземање нелегално стекнат имот од голем број казнени дела.

Иако дел од измените беа „правдани“ со потребата од усогласување со европските директиви, нивниот конечен ефект е ослабување на мерките за спречување и санкционирање на коруптивни практики. Ова создаде сомневање дека измените не се водени исклучиво од реформски цели, туку и од обиди за евентуално обезбедување заштита на политички и бизнис-елити од кривична одговорност.

Измените на Кривичниот законик беа усвоени со „европско знаменце“, што значи дека законот се донесе во скратена постапка, со образложение дека измените се неопходни за усогласување со европската правна рамка и исполнување на обврските од процесот на пристапување во ЕУ. Во образложението беше наведено дека целта на измените е усогласување со одредени европски акти, вклучително и директивите на Европската Унија поврзани со борбата против корупција, организиран криминал и заштита на човековите права.

Меѓутоа, употребата на „европското знаменце“ во овој контекст предизвика бурни реакции во јавноста, а и реакциите на експертите и претставниците на граѓанското општество укажаа на тоа дека не беа транспарентно транспонирани конкретните европски директиви што налагаат вакви измени;<sup>44</sup> дека во некои случаи,

---

<sup>44</sup> Станува збор за следниве акти донесени од страна на ЕУ:

- [Директивата 2014/42/ЕУ](#) за замрзнување и конфискација на предмети и имотна корист остварени со казниви дела во Европската Унија со CELEX број 32014L0042;

измените се косат со веќе воспоставените европски практики и препораки, особено во делот на намалување на казните за сериозни кривични дела, како што се злоупотреба на службената положба и злосторничко здружување, и дека процесот на носење на измените беше исклучително брз и без широка јавна дебата, што дополнително го зголеми сомневањето за вистинските мотиви зад овие промени.

Со септемвриските измени на Кривичниот законик беа опфатени кривични дела од повеќе глави, вклучително и значајни измени во главата за кривични дела против животната средина и природата. Овие измени се дел од напорите за усогласување на домашното казнено законодавство со меѓународните стандарди и европските директиви, особено во делот на заштита на животната средина, што претставува еден од приоритетите на Европската Унија во рамките на Зелената агенда.<sup>45</sup>

- 
- [Директива 2008/99/ЕЗ](#) на Европскиот парламент и на Советот од 19 ноември 2008 година за заштита на животната средина преку кривично право со CELEX број 32008L0099;
  - [Директива на Европскиот парламент и на Советот 2005/35/ЕЗ](#) од 7 септември 2005 година за загадување од бродови и за воведување казни за прекршувањата со CELEX број 32005L0035;
  - [Директива 2009/123/ЕЗ](#) на Европскиот парламент и на Советот од 21 октомври 2009 година за измена на Директивата 2005/35/ЕЗ за загадување од бродови и за воведување казни за прекршувањата со CELEX број 32009L0123;
  - [Директива 2012/18/ЕУ](#) на Европскиот парламент и на Советот од 4 јули 2012 година за контрола на опасностите од големи несреќи што вклучуваат опасни супстанции, за измена и последователно укинување на Директивата 96/82/ЕЗ на Советот со CELEX број 32012L0018;
  - [Директива \(ЕУ\) 2017/1371](#) на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2017 година за сузбивање измами извршени против финансиските интереси на Унијата со казнено-правни средства со CELEX број 32017L1371;
  - [Регулатива \(ЕУ\) бр. 258/2012](#) на Европскиот парламент и на Советот од 14 март 2012 година за спроведување на член 10 од Протоколот на Обединетите нации против незаконско производство и трговија со огнено оружје, негови делови и компоненти и муниција, со кој се надополнува Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал („Протокол на ОН за огнено оружје“) и за утврдување на дозвола за извоз и мерки за увоз и транзит на огнено оружје, негови делови и компоненти и муниција со CELEX број 32012R0258;

<sup>45</sup> [Направена е измена и додадени нови дела во/со следниве членови:](#)

- Член 218-б: Екоцид;
- Член 225-б: Промена на воден режим;
- Член 231-а: Недозволено работење на постројки;
- Член 231-б: Загрозување на околината со бучава, вибрации или нејонизирачко зрачење;
- Член 233: Убивање и мачење животни;

Овие измени и дополнувања беа во согласност со потребата од зајакнување на правната рамка за заштита на животната средина, усогласувајќи ја со европските стандарди и меѓународните конвенции.

Во главата „Кривични дела против безбедноста на јавниот сообраќај“ е воведено ново кривично дело - „Безобзирно управување со моторно возило“. Ваква одредба се среќава во хрватскиот казнен закон и претставува подигнување на одредени сериозни сообраќајни прекршоци на ниво на кривични дела.<sup>46</sup>

Најконтроверзни и најмногу дискутирани во јавноста беа измените поврзани со одредбите за т.н. службени кривични дела (кривични дела против службената должност), како и измените во врска со злосторничкото здружување и проширената конфискација. Овие интервенции значително го променија досегашниот правен режим за кривичен прогон и санкционирање на случаи на корупција и организиран криминал.

Бришењето на одредени облици на злоупотреба, намалувањето на пропишаните казни, стеснувањето на опсегот на можната примена на проширената конфискација и слично, веднаш предизвика реакции во јавноста поради сериозните реперкусии што се очекуваше да настапат во полза на многу осомничени и обвинети, а на штета на ефикасноста во борбата против организираниот криминал и високата корупција, во тековни и идни постапки, особено за дела поврзани со злоупотреба на јавни ресурси и корупција на високо ниво.

Главната забелешка беше дека измените ќе имаат сериозни негативни последици врз ефикасноста на антикорупциската политика, бидејќи наместо да ги зајакнат механизмите за превенција и репресија на коруптивните практики, тие создаваат услови за дополнително слабеење на институционалната способност за справување со организиран криминал и злоупотреба на јавната функција.

Заради наведеното, претставниците на медиумите тргнаа во потрага по авторите и иницијаторите на ваквите измени.<sup>47</sup> Членовите на работната група за изработка на нацртот на новиот Кривичен законик остро реагираа на ваквите измени, на обидите за злоупотреба на нивните имиња и на нивната работа што се огледа во нацртот на новиот КЗ објавен на ЕНЕР, а тогашниот министер за правда

---

- Член 233-а: Уништување на живеалиште;

<sup>46</sup> Подетално в. чл. 226, [Kazneni zakon Hrvatske](#).

<sup>47</sup> ИРЛ, [„Власта го крие авторот на измените во КЗ, трагите водат до пратенички компјутер“](#).

појасни дека измените на КЗ од септември 2023 година не се подготвени од оваа работна група.<sup>48</sup>

### 1.3. Измени на одредбите за дела поврзани со корупција

Измените на член 353 од Кривичниот законик донесоа значителни промени во регулативата што ги покрива злоупотребите на службената положба и овластувања, особено во делот што се однесува на јавните набавки – една од областите најподложни на корупција.

Најголема контроверзија предизвика токму бришењето на став 5 од член 353, кој претходно предвидуваше казнена одговорност за злоупотреби при спроведување постапки за јавни набавки. Овој став беше клучен за гонење случаи во кои јавни функционери или службени лица манипулирале со тендерски постапки за да обезбедат финансиска корист за себе или за трети лица. Со неговото бришење, значително се стесни опсегот на дејства што можат да се квалифицираат како кривични дела поврзани со јавни набавки, а квалифицирани како општи дела на злоупотреба, тие со новите измени и брзо застаруваат.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Радио Слободна Европа, [„Измените на актуелниот фрлија прашина и на новиот Кривичен законик“](#).

<sup>49</sup> [Текстот на новиот чл. 353 гласи:](#)

(1) Службено лице кое ќе преземе службено дејствие со кое ќе ги пречекори границите на своите службени овластувања или нема да ја извршува својата службена должност со намера да прибави за себе или за друг некаква имотна корист или на друг да му нанесе штета, или потешко да ги повреди правата на друг, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години.

(2) Ако искористувањето на службената положба или овластување, пречекорувањето на границите на службеното овластување, има влијание на незаконско зголемување на имотот на службено лице како резултат на сторување на делото од ставот (1) на овој член, сторителот ќе се казни со затвор од една до пет години.

(3) Ако сторителот на делото од ставот (1) на овој член со намера прибави за себе или за друг поголема имотна корист или нанесе поголема имотна штета, ќе се казни со затвор од една до четири години.

(4) Ако сторителот на делото од ставот (1) на овој член со намера прибави за себе или за друг значителна имотна корист или нанесе значителна имотна штета, ќе се казни со затвор од една до пет години.

(5) Со казната од ставовите (1), (2), (3) и (4) на овој член ќе се казни и одговорно лице, одговорно лице на странско правно лице што има претставништво или врши дејност во Република Северна Македонија или лице што врши работи од јавен интерес ако делото е сторено во вршење на неговото посебно овластување или должност.

(6) Прибавената имотна корист се одзема.“

Анализата на измените во конкретниот член на Кривичниот законик покажува дека законодавецот вовел пониски казни и значајни промени во правната структура (законското битие) на делото, што носи сериозни импликации во неговата примена во практика.

Со измените се бара докажување на намерата кај сторителот како субјективен по карактер, но конститутивен елемент на делото, што значи дека обвинителството во секој случај мора прво да ја утврди и да ја докаже субјективната намера на обвинетиот за злоупотреба на службената должност. Ова значително го усложнува процесот на докажување во кривичните постапки и отвора можности за избегнување одговорност.

Бришењето на обликот „искористување на службената должност“ во став 1 декриминализира еден од трите облици на основното дело, што во практика значи дека одредени дејства што претходно биле кривично гонети сега веќе нема да се сметаат за казниви. Ова директно ја слабее заштитата од злоупотреби на службената позиција, особено во случаи кога службено лице ги користи, ги (зло)употребува своите овластувања за лична или за туѓа корист. Исто така, се забележува неконзистентност меѓу ставовите 1 и 2 во истиот член. Во изменетиот текст на членот, дејствата од став 2 што се однесуваат на квалифициран (потешок) облик на делото, не се совпаѓаат со основното дело од став 1. Ова предизвикува правна конфузија бидејќи квалифицираниот облик би требало да биде потешок од основниот според последица или друг елемент, но да е ист во дејствата на извршување. Овде некои дејства споменати во одредбата за потешкиот облик воопшто не се наведени во одредбата за основниот облик.

Бришењето на став 5 (злоупотреба при јавни набавки), не значи целосна декриминализација на овие дејства, туку дека тие ќе треба да се преквалифицираат под некој од другите постојни ставови од член 353. Проблемот со преквалификацијата е што новите ставови предвидуваат пониски казни, што автоматски значи побрзо настапување на роковите за застареност на кривичното гонење за овие дела. Ова создава простор и за намерно одложување на постапките и, во крајна линија, избегнување кривична одговорност, односно неказнивост.

Измените создадоа сериозна правна конфузија, што го отежнува спроведувањето на законските одредби дури и за стручната јавност – јавни обвинители, судии и адвокати.

Нејасните формулации, несоодветните упатувања меѓу ставовите и измените што наместо да ја зајакнат правната заштита, ја на-

малуваат, може да резултираат со погрешно толкување и примена на законот во кривичните постапки.

Дополнително, ваквите изменети одредби создаваат правна несигурност и поттикнуваат недоверба во правосудниот систем, особено кога станува збор за случаи на злоупотреба на јавни ресурси и корупција.

Со измените на член 353-в, пак, се намалува одговорноста за несовесно работење на службените лица. Во основниот облик на делото се избришани зборовите „и со тоа ќе прибави за себе или за друг некаква корист“, па согласно со позитивно-правното решение, казниво ќе биде дејството само ако на друг му се нанесе штета, но не и ако сторителот прибави имотна корист (помала од значителна), што е предвидено како елемент на обликот на делото од став 2.<sup>50</sup>

Со други зборови, според словото на законот, несовесното работење во службата што не е проследено со штета на друг, но со прибавување корист на сторителот што не го достига прагот на значителна вредност што е предвидено во одредбата за потешкиот облик, нема да претставува кривично дело?!

За лаичката јавност, важно е да се појасни што се подразбира под различните вредносни прагови што се користат како елементи при квалификување на кривичните дела, особено кога се зборува за штета или за имотна корист.

---

<sup>50</sup> [Несовесно работење во службата, чл. 353-в гласи:](#)

(1) Службено лице или одговорно лице во јавно претпријатие или јавна установа кое со повреда на законските прописи за судир на интереси или за совесно постапување при вршењето дискреционо овластување, со пропуштање на должен надзор или на друг начин очигледно несовесно постапува во вршењето на своите овластувања и должности на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од три месеци до три години.

(2) Ако сторителот на делото од став 1 прибави значителна имотна корист или нанесе значителна штета, ќе се казни со затвор од шест месеци до пет години.

(3) Со казната од ставовите 1, 2 и 3 ќе се казни и одговорно лице, одговорно лице во странско правно лице кое има претставништво во Република Македонија или лице кое врши работи од јавен интерес, ако делото е сторено во вршење на неговото посебно овластување или должност, определено со закон.

(4) Службено лице или одговорно лице во орган на државна управа или друго правно лице кое со повреда на законските прописи за спроведување на управна постапка, со пропуштање на должен надзор или на друг начин несовесно постапува во вршењето на своите овластувања и должности и со тоа ќе прибави за себе или за друг некаква корист или на друг ќе му нанесе штета, ќе се казни со затвор од шест месеци до три години и со парична казна.

(5) Тој што делото од ставот (5) ќе го стори од небрежност, ќе се казни со затвор од шест месеци до две години и со парична казна.

Во член 122 на Кривичниот законик се дефинираат прагови (висина) на имотна корист или штета што имаат значење за квалификацијата на кривичните дела:

1. Под помала имотна корист, вредност или штета се подразбира користа, вредноста или штетата што е еднаква на половина од просечната месечна плата во Република Северна Македонија во моментот на извршувањето на делото.
2. Поголема имотна корист, вредност или штета се дефинира како корист или штета што е еднаква на пет просечни месечни плати.
3. Под значителна имотна корист, вредност или штета се подразбира кога користа, вредноста или штетата достигнува 50 просечни месечни плати.
4. Под корист, вредност или штета од големи размери, се подразбира корист, вредност или штета што одговара на износот на 250 просечни месечни плати во Републиката во времето на извршување на делото.

Примената на овие вредносни прагови има практична цел: да помогне во одредување на сериозноста на делото и да се обезбеди фер и транспарентен систем за казнување. Најчесто се врзани со основниот, полесните и потешките облици на делото за кои се предвидени соодветно, пониски или повисоки казни. Во оваа смисла, ако кривичното дело резултира со штета или корист што е помала од половина просечна месечна плата и пропишаната казна е помала, додека ако штетата е многу поголема, казната ќе биде построга. Овие вредносни прагови служат и како индикатор за правосудниот систем да ги процени финансиските размери на делото и да избере и да одмери адекватна санкција.

Оваа класификација на висината на вредност, корист или штета помага за усогласување на кривичните санкции со размерот на штетата или користа и дава јасна слика за сериозноста на одредени кривични дела и за самата јавност.<sup>51</sup>

Недоследностите во номотехничкото и логичкото креирање на основниот и на квалифицираните облици, како кај член 353, така и кај член 353-в, претставуваат сериозен правен недостаток што ја доведува во прашање можноста за правилна примена на законот. Оваа правна неусогласеност може да резултира во погрешно толкување и примена на законските одредби.

---

<sup>51</sup> [Кривичен законик, чл. 122, ставови 33-36.](#)

Дополнително, во став 5 од член 353-в е направена техничка грешка, бидејќи упатувањето се прави кон самиот став 5 наместо кон став 1, каде што е инкриминирано основното дело. Ова претставува правен пропуст, бидејќи став 5 нема самостојно битие, што дополнително ги комплицира и прави нејасни правните последици за сторителите на кривични дела.

Сето горенаведено е поврзано со принципот „*nullum crimen sine lege certa et stricta*“ (нема кривично дело без јасно дефинирана законска норма), што произлегува од основното начело на законитост. Ова значи дека законските одредби треба да бидат јасни и прецизни за да се избегнат различни интерпретации и да се обезбеди правична и транспарентна примена на правото. Со оглед на ова, грешките во *номотехничкото* креирање и несоодветното упатување на (непостојни) ставови доведуваат до правни нејасности што ја загрозуваат легитимноста и ефикасноста на правосудниот систем.

#### 1.4. Злосторничко здружување

Измените во казнената рамка за кривичното дело **злосторничко здружување** (член 394) предвидуваат значително намалување на предвидените затворски казни, што го менува карактерот и сериозноста на ова дело.

Имено, за став 1, кој ја опфаќа одговорноста на организаторот на криминалната група, казната претходно беше затвор до 10 години, но со измените е намалена на затворска казна од 1 до 3 години. Во став 2, кој се однесува на припадниците (членовите) на криминалната група, казната од затвор до 5 години е намалена на затвор до 2 години.

Овие промени претставуваат значајно отстапување од стандардите поставени со Конвенцијата од Палермо за борба против транснационалниот организиран криминал, која ја обврзува Република Северна Македонија на усвојување строги казнени политики за организираниот криминал. Намалувањето на казните создава ризик за слабеење на борбата против организираниот криминал, бидејќи делото злосторничко здружување практично се сведува на лесно кривично дело, што ја намалува и превентивната функција на казненото право, а злосторничкото здружение претставува нужен и основен елемент кај секој облик на организиран криминал.

Ваквото решение може да има негативни последици врз судската практика и борбата против организираните криминални групи, особено кога се работи за случаи што вклучуваат транснационален криминал, корупција или економски криминал, каде што е клучно санкциите да имаат соодветна тежина за да ја одразат сериозноста на делото и да обезбедат ефективна репресија.<sup>52</sup>

### **1.5. Ревизија на одредбите за оружје и експлозивни материи**

Одредбите од член 395 и од член 396 од Кривичниот законик, исто така беа ревидирани. Член 395 го опфаќа делото - Изработување и набавување оружје и средства наменети за извршување на кривично дело. Основниот облик е во став 1 и ги опфаќа дејствата на изработување, склопување, набавување, криење или овозможување на друг да дојде до оружје, негови делови и компоненти, муниција, експлозивни или распрскувачки материи или средства потребни за нивно правење, отрови и други предмети за кои знаел дека се наменети за извршување кривично дело. Став 2 опфаќа квалифициран облик на делото ако предмет на делото е огнено оружје, негови делови и компоненти чија употреба е забранета, или експлозивни или други материи од поголемо количество. Посебен облик на делото е предвиден во став 3, кој опфаќа две можни форми: правење или на друг отстапување лажен клуч или некое друго средство за провалување, иако знаел дека е наменето за извршување кривично дело. За ова дело е предвидена и казнена одговорност на правното лице.

Неовластеното изработување, држење, посредување и тргување со оружје и експлозивни материи - член 396 претставува посериозно дело од претходното и во својот основен облик содржи неколку облици, односно како алтернативни дејства на извршување се јавуваат неовластеното вршење увоз, извоз, пренесување, трансфер, достава или продавање, купување или на друг начин посредување или вршење промет со огнено оружје, делови и компоненти на огнено оружје, муниција или експлозивни материи или доколку со трговијата со огнено оружје, делови и компоненти на огнено оружје, муниција и експлозивни материи се прекршуваат забрани, ограничувања или санкции воведени со меѓународни договори ратификувани согласно со Уставот на Република Северна Македонија или со одлука на меѓу-

---

<sup>52</sup> Деаноска – Трендафилова, А., Бубевски, Г., Измените на македонскиот Кривичен законик од септември 2023 година – анализа и критички осврт, Стручно списание Правник, бр. 378-380, октомври - декември 2023, стр. 74-80.

народна организација во која членува Република Северна Македонија. Со оглед на тежината на делото, предвидена е казна затвор од четири до десет години. Оваа одредба опфаќа повеќе облици.

Измените на одредбите во врска со оружјето се преземени од нацртот на новиот КЗ и се во согласност со соодветниот Протокол за огнено оружје кон Конвенцијата од Палермо.

## 1.6. Проширена конфискација

Во Општиот дел на Кривичниот законик беше извршена ревизија на одредбата за проширена конфискација. Сепак, деталната анализа на новововедената одредба открива дека релевантните одредби од соодветната европска Директива<sup>53</sup> не се правилно транспонирани. Како резултат на тоа, новата одредба за проширена конфискација има значително потесен опсег на примена во споредба не само со европските стандарди утврдени во Директивата туку и со претходната законска одредба што беше во сила.

Ова стеснување се рефлектира во намалувањето на бројот на кривични дела за кои може да се применува проширената конфискација, што сериозно го ограничува инструментот што е клучен во борбата против организираниот криминал и корупцијата. Наместо да се зајакне овој механизам како што беше предвидено со Директивата, измената резултира со ослабување на постојните правни алатки за одземање имот стекнат преку криминални активности.

Поконкретно, проширената конфискација треба да се заснова врз осуда за одредени кривични дела што ги предвидува законодавецот како алтернативни основи, што значи дека секој основ е самостоен и доволен за примена на механизмот и не е врзан за другите основи. Сепак, текстот на законот сугерира нешто поинакво. Имено, законодавецот пропишал дека:

*„Од сторителот на кривично дело извршено во состав на злосторничко здружение, со кое е извршено кривично дело за кое може да се изрече казна затвор од четири години или потешка казна, или за кривични дела против човечноста и меѓународното право, кривични дела против половата слобода и половиот морал, кривични дела*

---

<sup>53</sup> [Consolidated text: Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union.](#)

*против имотот или кривични дела против службената должност од овој законик...“*

Како што може да се забележи, во првите две основи — „дело сторено во рамките на злосторничко здружение“ и „дело за кое може да се изрече казна затвор од четири години или потешка казна“ — законодавецот направил грешка со тоа што со додавањето на зборовите „со кое е извршено“ ги поврзал кумулативно наместо тие да фигурираат засебно, односно алтернативно.

Ова значи дека според ваквото формулирање, за да се примени проширената конфискација, мора да бидат исполнети двата услова заедно. Погрешното формулирање го намалува ефектот на оваа клучна антикорупциска и антикриминална мерка и го стеснува обемот на нејзината примена. Правилната формулација, како што наведовме, би била овие основи да бидат алтернативно поврзани, па секој основ за себе да биде основа за примена на проширена конфискација, со што би се овозможила поголема ефикасност во одземањето имот стекнат со криминал.

Во меѓувреме, во ЕУ е усвоена и Директивата 2024/1260,<sup>54</sup> која исто така треба да биде земена предвид при евентуални следни измени на Кривичниот законик во врска со одредбите за конфискација.

## **1.7. За политиката на ЕУ за борба против корупцијата**

Непосредно пред горенаведените измени на КЗ, само неколку месеци претходно, преку Механизмот за владеење на правото на ЕУ беше истакната сериозна заложба за засилена акција на борба против корупцијата и беше објавена новата Предлог-директива на Европскиот парламент и на Советот, за борба против корупцијата 2023/234, која има цел да ги замени Рамковната одлука 2003/568/JHA и Конвенцијата за борба против корупцијата во која се вклучени функционери на европските заедници или службеници на земјите членки на Европската Унија и да ја измени Директивата 2017/1371<sup>55</sup> и со која ќе се утврдат минимални правила за дефинирање/инкриминирање на

---

<sup>54</sup> [Directive \(EU\) 2024/1260 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on asset recovery and confiscation.](#)

<sup>55</sup> Proposal for a [DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL](#) on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending [Directive \(EU\) 2017/1371](#) of the European Parliament and of the Council.

кривичните дела на корупција, санкциите за нив, како и превентивните и репресивните мерки.

Предлог-директивата содржи минимална листа на инкриминации за корупција што треба да се криминализирани од секоја земја членка, односно листата ги опфаќа следниве дела:

- поткуп во јавниот сектор,
- поткуп во приватниот сектор,
- проневера,
- трговија со влијание,
- злоупотреба на службената положба,
- попречување на правдата,
- збогатување преку коруптивни дела („несразмерно стекнување имот“).

Предлог-директивата предвидува и казни рамки, кои се многу построги од оние што се резултат на спорните измени на КЗ. Конкретно, согласно со чл. 15 од Предлог-директивата, горната граница на пропишаната казна затвор за споменативе дела не треба да е помала од 5, односно 6 години.<sup>56</sup>

### **1.8. Измените и дополнувањата на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година од перспективата на дијалогот на НКЕУ-МК и други граѓански иницијативи**

Покрај експертската јавност, и голем број невладини организации исто така излегоа со негативни реакции по повод спорните измени.<sup>57</sup>

Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија одржа посебна сесија во јули 2024 година, поставувајќи ги како тема за дијалог измените и дополнувањата на КЗ од 7 септември 2023 година како посебен предизвик за новата влада.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Ibid, чл. 15.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> [„Измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година: Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата против корупцијата“](#) е насловот на 14. сесија на Работната група 3, Правосудство и основни права (Поглавје 23) одржана на 3 јули 2024 година. Во дијалогот свој придонес, [покрај излагачите](#) имаа и: Билјана Ивановска, Џевдет Хајредини, Оливер Бачановиќ, Сузана Мирчевска Кузмановска, Лиле Стефанова и други.

Александра Деаноска Трендафилова од НКЕУ,<sup>59</sup> како професорка по Кривично право, во изјава за медиумите уште на една од другите претходни сесии на НКЕУ – МК (март, 2024 година), истакна дека ваквите измени треба што побрзо да се стават надвор од сила со нови измени, а не да се чека донесувањето на целиот нов КЗ.<sup>60</sup>

На тематската сесија на НКЕУ МК од 3 јули 2024 година, посветена токму на ова прашање, од страна на излагачите на сесијата беа детално изнесени сите аспекти на анализа на последиците од законските измени, па во таа насока, беа истакнати заложбите изнесени уште во познатиот „Извештај на Прибе“ како треба да се води борбата со организираниот криминал и корупцијата и на кое ниво треба да бидат институциите со цел ефикасност на таквата борба. Измените на Кривичниот законик беа целосно спротивни на обврските на нашата држава да се бори против неказнивоста на корупцијата и беше истакнато очекувањето од актуелната влада да постапи во насока на отстранување на ваквите лоши решенија.<sup>61</sup>

Злоупотребите во форма на нелегитимни измени на кривичното законодавство не се непознаница и во други држави, што често резултира со штети во правосудниот систем и, според одредени експерти, претставува не злоупотреба на функцијата, туку злоупотреба на власта, а борбата за правични закони за граѓаните треба да се води секој ден во функција на заштита на јавниот интерес.<sup>62</sup> Злоупотребите на јавната функција се тешки за дефинирање, а малиот број пресуди во оваа област и слабости во системот се детектираат и во други системи, како што е италијанскиот, на пример.<sup>63</sup>

Измените на КЗ беа оквалификувани од страна на практичарите како директно мешање во работата на судовите од страна на извршната власт зашто засегнаа во низа тековни предмети, особено предмети на висока корупција, кои застареа, најчесто не по вина на судиите, а со резултат – дополнителен пад на довербата на граѓаните

---

<sup>59</sup> Д-р Александра Деаноска Трендафилова, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје и координатор на РГ 3, Правосудство и темелни права“.

<sup>60</sup> АЛФА ТВ, [„Ке ни се удрат ли од глава скандалозните измени на Кривичниот законик на патот кон ЕУ?“](#).

<sup>61</sup> **Мухамед Халили**, копретседавач на РГ – 3, излагање на 14 сесија на РГ – 3, Правосудство и основни права.

<sup>62</sup> **Кристијан Дуку**, генерален менаџер од Центарот за напредно истражување во менаџментот и примената етика од Букурешт, излагање на 14. сесија на РГ – 3, Правосудство и основни права.

<sup>63</sup> **Емануеле Биритиери**, доцент по казнено право од Катедрата по право и економија при Универзитетот во Рим „Унителма Сапиенца“, излагање на 14. сесија на РГ – 3, Правосудство и основни права.

во правосудството. Импликациите не се само во поглед на неказни-воста, туку и финансиски, во поглед на исплаќање трошоци за заста-рените предмети од државниот буџет.<sup>64</sup> Со други зборови, наместо да се вратат парите од криминалците во буџетот, се случи спротивното, со дополнителни одливи од буџетот токму кон оние што најверојатно го оштетиле.

Додавањето на елементот на намерата во битието на делото „злоупотреба на службената положба и овластување“, според јавните обвинители, покрај намалувањето на казната, дефинитивно е во при-лог на прекршителите на законот и ја отежнува работата на јавните обвинители по ваквите предмети, зашто докажувањето на посебната намера е секогаш сложено.<sup>65</sup>

Претставниците од невладиниот сектор укажаа и врз фактот што корупциските дела се сами по себе тешки за докажување, а обви-нителствата немаат доволно капацитети да можат соодветно да ги истражат, особено покомплексните предмети што би барале и спро-ведување на финансиски истраги.<sup>66</sup>

## **1.9. Импликациите од измените на Кривичниот законик од септември 2023 година низ перспективата на дијалогот на НКЕУ-МК**

Во пракса, измените на Кривичниот законик од февруари 2023 година предизвикаа вистинско „цунами“ на застарување на судски предмети, вклучувајќи случаи на висока корупција и десетици пред-мети на Специјалното јавно обвинителство (СЈО). Оваа состојба доведе до ситуација во која наместо конфискуваните средства од коруптивни дејства да се вратат во буџетот, државата ќе мора да исплаќа значи-телни средства за судски трошоци, што дополнително ќе „удри по џебот на граѓаните.“<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> **Оља Ристова**, судија во Основниот кривичен суд Скопје и експерт во РГ - 3, излагање на 14 сесија на РГ - 3, Правосудство и основни права.

<sup>65</sup> **Лидија Раичевиќ**, јавен обвинител во ОЈО Скопје, излагање на 14 сесија на РГ - 3, Правосудство и основни права.

<sup>66</sup> **Дарко Аврамовски**, Коалиција „Сите за правично судење“, излагање на 14 сесија на РГ - 3, Правосудство и основни права.

<sup>67</sup> [Измени на КЗ: Обвинителите во небрано за десетици предмети](#), Соња Крамарска, Дојче Веле, 20 септември 2023; [Околу 200 обвинети се надеваат на спас со измените на КЗ](#), 19 октомври 2023.

Овие законски измени дополнително ја разликуваат веќе кршливата доверба на граѓаните во правосудниот систем и правдата воопшто. Иако јавните обвинители и судиите немаат вина за застареноста на предметите што произлезе од измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, тие се должни да го применат законот. Вистинската одговорност за овој правен преседан лежи кај предлагачите и носителите на измените, кои директно придонесоа за поткопување на борбата против корупцијата во Република Северна Македонија. Ова не само што ја намалува ефикасноста на правосудните институции, туку и создава перцепција на неказнивост, што сериозно го загрозува владеењето на правото и европските интеграции на земјата.

За лаиците во правото, важно е да се појасни како подоцнежни измени на Кривичниот законик имаат ефект врз предмети за претходно сторени дела. Имено, од начелото на законитост произлегува забраната за ретроактивно дејство на законот, што значи дека по правило, подоцнежен закон не смее да се примени наназад за дела сторени пред неговото донесување. Единствен исклучок од ваквото правило е дека законот ќе има ретроактивно дејство само ако е поповолен за сторителот на кривичното дело и за тоа се води сметка по службена должност. Ова е т.н. правило на задолжителна примена на подоцнежн поблаг закон.<sup>68</sup> Со други зборови, новите решенија од КЗ беа применети и за стари, но тековни предмети што не беа правосилно завршени и со тоа дојде до автоматска апсолутна застареност на кривичното гонење во многу случаи, а во други роковите за застареност настапија брзо потоа или ќе настапат во скоро време.

Дополнителни негативни ефекти ваквите измени продуцираат и во предметите со перење пари, кои се темелат врз злоупотреба на службената положба преку искористување на овластувањата како претходно дело што генерирало нелегални приходи, што се гледа во неодамнешни пресуди на Апелациониот суд во Скопје.<sup>69</sup> Ова е така затоа што искористувањето како облик на злоупотреба е избришано од основното дело во чл. 353. Автоматски, ако не постои предикатно (претходно) дело, туку дејството (веќе) не е забрането, не постојат ни нелегални приходи што произлегле од казниво дело.

Врз основа на наведеното, НКЕУ – МК достави аргументирани предлози за итни измени на КЗ со кои ќе се „коригираат“ барем за во

---

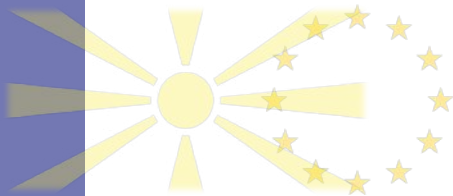
<sup>68</sup> Камбовски, В. Коментар на Кривичниот Законик на РМ, Скопје, 2015 година, стр. 82-87.

<sup>69</sup> [Паѓа и перењето пари поради измените во Кривичниот законик](#), Васко Маглешов, Призма, 17 септември 2023;

иднина одредбите за корупциските (службените) дела, за злосторничко здружение и за проширена конфискација со цел државата да покаже подготвеност да создаде цврста правна рамка што ќе им овозможи на институциите ефикасна борба против корупцијата и криминалот. Измените треба да се во насока на правилно транспонирање на решенијата од споменатите релевантни европски акти.

Треба посебно да се нагласи и да се образложи предлогот за итни парцијални измени на Кривичниот законик. Имено, иако во Реформската агенда на Владата и во препораките на Европската комисија се споменува донесувањето на новиот Кривичен законик, додека тече тој процес, треба да се донесат измени на неколку членови (односно на оние што се погоре образложени и критикувани). Парцијалните измени би можеле брзо да се донесат и да стапат во сила, па сегашните одредби што коруптивните дејства ги прават „лесни“ и брзо застарливи нема да се применуваат на нови извршени дејства од моментот на влегување во сила и натаму.

Донесувањето на новиот Кривичен законик зависи (временски) од добивањето коментари од релевантни чинители од ЕУ, евентуални дополнителни јавни расправи, очекувана подолга процедура на негово усвојување (расправи и дискусии од страна на пратениците), како и одложена примена по една или две години, со цел да се усогласат со него други релевантни прописи и да се подготват институциите за новините. Ако останат во сила сегашните решенија уште долго, хипотетички, и нови корупциски дела и скандали би можеле да останат неказнети поради кратките рокови за застареност или сторителите да поминат со лесни казни итн. Поради ова, нужни се парцијални измени на КЗ во смисла на горенаведениот предлог.

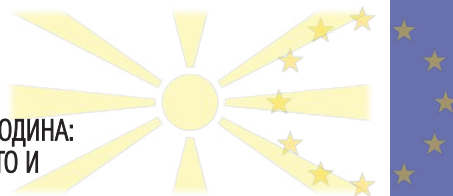


**ПРЕПОРАКИ 14-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 3: ПРАВОСУДСТВО И ОСНОВНИ  
ПРАВА (ПОГЛАВЈЕ 23) НА ТЕМА:**

**„Измените на Кривичниот законик од 7 септември 2023 година:  
Македонската и европската легислатива во спречувањето и борбата  
против корупцијата“**

**3 јули 2024**

1. Се препорачува Министерството за правда итно да формира работна група која ќе подготви измени и дополнувања на Кривичниот законик, со цел да се укинат одредбите од Законот за измени и дополнувања на Кривичниот законик од септември 2023 година. Според стручната јавност, овие измени не се усогласени со новите иницијативи на Европската Унија за спречување и борба против организираниот криминал и корупцијата и значително отстапуваат од усвоените национални стратегии за справување со корупцијата.
2. При измените и дополнувањата на Кривичниот законик, се препорачува ревизија на кривичните дела поврзани со корупција. Особено внимание треба да се посвети на делото „Злоупотреба на службената положба и овластување“ од главата „Кривични дела против службената должност.“ Во оваа насока, треба да се земе предвид [Предлог-Директивата на Европскиот парламент и на Советот за борба против корупција од 2023 година](#), според која вакво кривично дело треба да постои во секое законодавство, а пропишаниот максимален затвор не треба да биде помал од пет години.
3. Со измените на Кривичниот законик од септември 2023 година, беше избришан ставот 5 од член 353, со кој се инкриминираше злоупотребата при јавни набавки, што предизвика различни толкувања. Некои толкувања наведуваат дека оваа злоупотреба е декриминализирана (што е неосновано), додека други сметаат дека делата ќе бидат преквалификувани под „општо дело на злоупотреба,“ што доведе до застарување на овие случаи. Имајќи предвид дека се во тек процедури за усвојување на новиот Кривичен законик (објавен на ЕНЕР), каде што злоупотребата при јавни набавки е дефинирана како посебно кривично дело, се препорачува итно усвојување на новиот Кривичен законик, со што ќе се отстранат овие отстапувања од европските иницијативи. Исто така, се препорачува измена на член 394 од КЗ, со цел да се пропишат повисоки казнени рамки за злосторничко здру-



жување, бидејќи со измените од септември, казните беа драстично намалени.

4. Одредбата за проширена конфискација треба да биде предмет на дополнително новелирање со цел целосно усогласување со [ЕУ Директивата \(2024/1260\) на Европскиот парламент и Советот](#), што ќе му овозможи на обвинителството ефикасна примена. Иако при усвојувањето на измените оваа одредба декларативно е усогласена со релевантната [ЕУ Директива \(2014/42\)](#), нејзината сегашна форма го ограничува обемот на кривични дела за кои обвинителството може да бара изрекување на проширена конфискација.
5. Измените на Кривичниот законик од септември 2023 година имаа импликации од пошироко значење во повеќе сфери (право, економија, политички систем и други последици). Со самиот чин на усвојување кај голем дел од отпочнатите судски предмети настапи застареност на кривичното гонење што претставува правна пречка за кривичен прогон. Меѓутоа, Кривичниот законик предвидува можност за конфискација и во случај на законски или правни пречки за гонење, со што се препорачува јавните обвинители да пристапат, секаде каде што е тоа можно, кон примена на ваквите одредби, односно да покренат постапка за конфискација во случај на фактички или правни пречки за гонење.
6. Во поглед на институтот „застареност на судските случаи“ пред евентуални измени и дополнувања на Кривичниот законик треба да се примени компаративен пристап, односно да се анализираат законите и практиките на повеќе правни системи, со цел да се утврди кој би бил најоптимален модел за Република Северна Македонија. Притоа, треба да се земат предвид постојните состојби и капацитети во правосудството, како и досегашните искуства во примената на овој институт.

**Членови на Работна група 3 – Правосудство и темелни права  
(Поглавје 23)**

Дарко Аврамовски, Здружение „Сите за правично судење“

Ѓорѓи Андонов, судија, Апелационен суд Штип

Даниела Алексовска Стојановска, судија, Основен кривичен суд, Скопје

Бојана Божиновска, Здружение „Млади правници“, Скопје

Бојана Босилкова, Министерство за правда

Весна Дамева, Претседател на Судски совет

Ангела Делевска, Институт за европски политики

Џевдет Хајредини, Поранешен министер за финансии

Снежана Калевска Ванчевска, Адвокатка, поранешна пратеничка

Симонида Кацарска, Институт за европски политики

Васко Маглешов, Новинар во БИРН

Емилија Мизо, Основно јавно обвинителство, Скопје

Јанаки Митровски, адвокат

Анета Мострова, адвокат

Кети Петкова, јавен обвинител

Ленче Ристовска, јавен обвинител

Милка Ристовска, судија во пензија

Лидија Раичевиќ, јавен обвинител

Ненад Савевски, судија

Кирил Шарламанов, професор Балкански универзитет, Скопје

## ПОГЛАВЈЕ 24, ПРАВДА СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ

---

### **ЧЛЕНОВИ НА ПРОГРАМСКИОТ СОВЕТ НА РАБОТНА ГРУПА 4, ПРАВДА СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ**

**Сашо ПЕТРУШЕВСКИ** - Државен секретар во Министерството за внатрешни работи

**Андреј ЛЕПАВЦОВ** - Амбасадор, претседател на Паневропската Унија на Македонија

**Милева ЃУРОВСКА** – Национален координатор на НКЕУ-МК, професор Филозофски факултет - Институт за социологија.

**Марина МИТРЕВСКА** - професор на Филозофскиот факултет, УКИМ, Скопје, координаторка на Работна група 4, Правда, слобода и безбедност

**Трпе СТОЈАНОВСКИ** - Професор на Факултетот за безбедност при УКЛО - Битола и член на Работната група 4 на НКЕУ-МК

**Никола ЈАЗАЦИСКИ** – Проектен координатор.



# ПРЕКУ ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ ДО ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ВО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ

## 1. ВОВЕД

Темата „Преку професионалност и интегритет до транспарентност и отчетност во полициското работење“ беше дискутирана на 14-тата сесија на Работната група 4, „Правда, слобода и безбедност“ во рамките на Националната конвенција за Европската Унија НКЕУ-МК.<sup>2</sup> На дијалогот беа споделени експертски мислења што заслужуваат да бидат забележани како заклучоци и препораки, со цел да се истакне клучното значење на интегритетот како основа за натамошен развој на демократските процеси и заштита на темелните права — аспект што има особено значење во рамките на Поглавје 24: „Правда, слобода и безбедност“.

Изборот на темата за дијалог произлезе од потребата за анализа на актуелните состојби во полициското работење и оцена на иницијативите преземени од релевантните институции во насока на зајакнување на интегритетот и отчетноста на полицијата. Иако овие

---

<sup>1</sup> Марина Митревска, професор на Филозофскиот факултет, УКИМ, Скопје, координаторка на РГ-4 Правда, слобода и безбедност (Поглавје 24).

<sup>2</sup> Сесијата се одржа на 8 јули 2024 година со придонес на: **Милева Ѓуровска**, професор на Филозофскиот факултет при УКИМ – Скопје, национален координатор на НКЕУ-МК и претседател на Европско движење во РС Македонија; **Андреј Лепавцов**, амбасадор и претседател на Паневропската унија – Скопје; **Трпе Стојановски**, професор на Факултетот за безбедност при УКЛО - Битола и член на Работната група 4 на НКЕУ-МК; **Од Бернер Малме**, виш советник од Глобалната иницијатива против транснационалниот организиран криминал; **Наум Паноски**, јавен обвинител во Јавното обвинителство на РСМ; **Микаел Коскениеми**, проектен менаџер на проектот „Полициско работење во заедницата во Северна Македонија“; **Никола Дујовски**, професор на Факултетот за безбедност при УКЛО - Битола; **Марк Диксон**, раководител на Одделот за јавна безбедност и контакт со заедницата при ОБСЕ; **Фросина Крушкаровска**, истражувач во Еуротинк; и Марина Митревска, професор на Филозофскиот факултет при УКИМ - Скопје и координатор на Работната група 4 на НКЕУ-МК.

иницијативи не се за занемарување, истовремено беше важно да се направи процена на нивната практична имплементација и ефективност.

Посебен предизвик за дискусија претставуваа тенденциите за воведување нови методи во практиките на постапување на полицијата, со цел зајакнување на соработката меѓу полицијата и граѓаните. Оваа соработка е од клучно значење за поттикнување повисок степен на демократичност во полициското работење, што подразбира поголема транспарентност, отчетност и заштита на основните права на граѓаните. Се нагласи дека довербата на граѓаните во полицијата може да се зголеми само преку отворена и правична комуникација, која ќе го минимизира ризикот од злоупотреби и ќе ја зајакне легитимноста на институциите.

Во суштина, интегритетот на полицијата најдиректно се огледува во довербата и поддршката што ја добива од јавноста, односно во перцепциите и ставовите на граѓаните кон нејзиното постапување. Овие ставови служат како значаен показател за демократскиот капацитет на полицијата и нејзината способност да дејствува во согласност со принципите на правото и еднаквоста.

Граѓаните се особено чувствителни на ситуации во кои полицијата покажува недолично однесување, што го нарушува чувството на правда и безбедност во општеството. Таквите ситуации вклучуваат употреба на прекумерна сила, неправедни и спектакуларни акции на апсење или приведување, демонстрација на моќ преку арогантно однесување, примена на селективна правда што фаворизира одредени групи, како и акти на одмаздољубивост, лични навреди, омаловажување или дискриминација врз основа на етничка, социјална, политичка или друга припадност.

Дијалозите за реформските процеси во државава, како и дијалозите на сите засегнати страни за преговарачкиот процес за членство во ЕУ, не само што го забрзуваат европскиот пат туку и овозможуваат подлабоко разбирање на насоките кон кои треба да се движат реформите.

Во структурираниот дијалог на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК)<sup>3</sup> беа дискутирани витални прашања од Поглавјето 24, „Правда, слобода и безбедност“, кои се тесно поврзани со зачувување и јакнење на државниот суверенитет, што е основа за ефикасно функционирање на инс-

---

<sup>3</sup> 14-та сесија на Работната група (РГ) 4, 8 јули 2024 година. Тема: „Преку професионалност и интегритет до транспарентност и отчетност во полициското работење“.

титуциите и заштита на јавниот интерес. Преку ова поглавје се унапредуваат безбедносните политики, владеењето на правото и чувство-то на правна сигурност и ред во општеството.<sup>4</sup>

Анализирајќи ја темата за постигнување транспарентност и отчетност во полициското работење преку професионалност и интегритет, се испрати порака дека секој чекор напред во спроведувањето на законот и подобрувањето на полициските стандарди директно придонесува за зголемување на личната и на колективната безбедност. „Создавањето здрави општествени односи – засновани врз доверба, почитување на правата и ефикасно работење на институциите – е основа за општествена благосостојба. Таквите односи не само што ја зајакнуваат безбедноста внатре во државата туку и ја подобруваат меѓународната слика на земјата, што е важно за процесот на европска интеграција и соработка во меѓународни размери“.<sup>5</sup>

Човековите права и владеењето на правото претставуваат основни столбови на секое демократско општество, а преку оваа призма треба да се оценува и работата на полицијата. Искуствата и интеракциите на граѓаните со полицијата директно влијаат врз нивното мислење за нејзината ефикасност и кредибилитет. Успесите или неуспесите на полицијата во исполнувањето на законските обврски имаат значително влијание врз нивото на доверба што граѓаните ја имаат во оваа институција.

### **1.1. Улогата и значењето на меѓународните стандарди во полициското работење**

Во своите активности полицијата треба да ги има предвид и стандардите на меѓународните конвенции. Два клучни документа се особено важни: Декларацијата за полицијата на Организацијата на обединетите нации (ООН) од 1979 година<sup>6</sup> и Кодексот за полициска

---

<sup>4</sup> Милева Ѓуровска, професор на Филозофскиот факултет, УКИМ, Скопје, национален координатор на НКЕУ-МК, претседател на Европското движење во Република Северна Македонија (ЕММК) – вовед во 14-тата сесија на Работна група 4, Правда, слобода и безбедност.

<sup>5</sup> Од излагањето на проф. д-р Трпе Стојановски, Факултет за безбедност, Универзитет „Св. Климент Охридски“, Битола - 14 сесија на РГ 4;

<sup>6</sup> [Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 1979](#). Кодексот воспоставува основни принципи за етичко и ефикасно работење, истовремено заштитивајќи ги човековите права. Се состои од осум члена што опфаќаат теми, како што се законска употреба на сила (само пропорционално и како последно средство), забрана на мачење, доверба,

етика на Советот на Европа од 2001 година.<sup>7</sup> Овие документи претставуваат основа за дефинирање стандарди што треба да ги следи полицијата во демократско општество.

Во македонскиот контекст, истакнати се четири позитивни примери што придонеле за усогласување со овие стандарди:

1. Меѓународно полициско присуство по конфликтот од 2001 година: Мисиите „Конкордија“ и „Проксима“ значително влијаеја врз имплементацијата на европските и на меѓународните стандарди во работата на полицијата.
2. Поддршката од Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), која има клучна улога во обезбедување насоки, совети и поддршка за примена на високите стандарди, особено преку обуки и мониторинг.
3. Советот на Европа, кој придонесува преку постојана поддршка за развој на механизми за контрола и одговорност во полициското работење, што доведе до подобрување на Законот за полицијата и Законот за внатрешни работи.
4. Надворешната контрола на полицијата, воведена преку концептот од 2018 година, е спроведена преку парламентот и неговите комисии, како најважни инстанции за надзор. Значаен чекор во оваа насока е и формирањето на посебното одделение за гонење полициски службеници во рамките на Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција. Исто така, на овој план важна улога има Народниот правобранител и механизмот „Народен правобранител плус“. Со продолжување на мандатот на тројцата претставници од граѓанските организации од една на три години, дополнително ќе се зајакне улогата на овој механизам.<sup>8</sup>

---

здравствена грижа за приведените и борба против корупцијата. Кодексот обезбедува насоки, но не се правно обврзувачки.

<sup>7</sup> [The European Code of Police Ethics, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on September 19, 2001, as Recommendation Rec\(2001\)](#) Овој документ ги поставува фундаменталните принципи за водење на полициските организации и поединечните службеници во цела Европа. Кодексот го нагласува почитувањето на владеењето на правото, почитувањето на човековите права, транспарентноста, отчетноста и професионалниот интегритет. Во оваа препорака посебно е нагласено значењето на довербата на јавноста. Посебните делови се однесуваат на прашања, како што се употребата на сила, дискриминацијата, корупцијата и полициско работење ориентирано кон заедницата.

<sup>8</sup> Од излагањето на Трпе Стојановски, 14 сесија на НКЕУ-МК;

Во делот на внатрешната контрола, Министерството за внатрешни работи (МВР) презеде амбициозни чекори, особено преку спроведување на Планот за интегритет 2023 - 2025 да постави нов темел за поголема отчетност и транспарентност во полициската организација.

## **1.2. Последиците од политичките влијанија при изборот и напредувањето на полициските службеници на сите нивоа**

Анализата на состојбата со македонската полиција укажува на неколку значајни предизвици поврзани со професионализацијата и транспарентноста на институцијата. Еден од главните проблеми е политичкото влијание врз изборот и напредувањето на полициските кадри. Како што истакна норвешкиот експерт Од Бернер Малме, „Политичката припадност често претставува клучен фактор за напредување, што го поткопува принципот на квалификуваност и меритократија. Оваа практика мора да биде евалуирана и елиминирана доколку целите кон создавање модерен и професионален полициски систем“.<sup>9</sup>

Транспарентноста во полициското работење е истакнатата како значајна слабост. Иако одредени методи и процедури мора да останат доверливи од безбедносни причини, неопходно е полицијата да воспостави јасна и отворена комуникација со јавноста за својата работа, обезбедувајќи отчетност. Отчетноста е клучен принцип на современото управување, која подразбира преземање одговорност за грешки, спроведување дисциплински постапки кога е потребно и воведување механизми за учење, со цел зголемување на ефикасноста и зачувување на интегритетот.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Од Бернер Малме - виш советник во Глобалната иницијатива против транснационалниот организиран криминал и дел од Центарот за интегритет во одбранбениот и безбедносниот сектор активно учествува во полициските реформи на Западен Балкан повеќе од 10 години „Како македонската полиција може да стане попрофесионална ако политичката припадност е битна за позициите“ - Оттука, новата во својот мандат има голем предизвик да ги промени овие тенденции, а не да продолжи со истите практики како досега. истакна за време на свето излагање на сесијата.

<sup>10</sup> Во врска со ова, Малме истакна: „Значи, ако правите нешто погрешно, морате да го поправите тоа, да научите или да се разбере каде е направена грешката“. Секако, потребно е да се воведат процес на учење во македонската полиција. Учењето од грешките, доколку грешките се сериозни, значи дека треба да има дисциплинска постапка, како и истрага за кривичните дела“.

Од Бернер Малме го нагласи значењето на оперативната независност на полицијата, особено во делот на оперативата и истрагите. „Не можеме да прифатиме политичко влијание врз носењето одлуки, ниту политичко влијание за истражните цели. Оперативните аспекти мора да бидат ослободени од такви влијанија, а кога станува збор за надзорот, тој треба да биде спроведен на прво ниво од Министерството за внатрешни работи,“ истакна Малме. Тој подвлече дека Министерството за внатрешни работи игра клучна улога во едукацијата на полициските кадри, не само во оперативни и истражни аспекти туку и во креирањето и спроведувањето политики, со што се обезбедува одржување на професионалноста и на интегритетот на полицијата.

Според извештаите на Групата држави против корупцијата (ГРЕКО),<sup>11</sup> постојат повеќе предизвици поврзани со функционирањето на македонската полиција што бараат внимание и реформи. Една од клучните забелешки во последниот извештај на ГРЕКО се однесува на можноста министерот за внатрешни работи да ја врши и функцијата командир на полицијата. Оваа поставеност, иако е прифатлива во некои демократски земји, отвора прашања за балансот меѓу политичката одговорност и оперативната независност на полицијата.

Во рамките на дијалогот на НКЕУ-МК, експертите ја истакнаа потребата од поширока дискусија за тоа како треба да биде организирана полицијата во Република Северна Македонија – дали да остане во состав на Министерството за внатрешни работи или да функционира како посебна институција надвор од Министерството. Во моменталната организациска поставеност, полицијата е дел од Министерството за внатрешни работи, што создава перцепција за блиска поврзаност со политиката и можност за политички влијанија врз нејзината работа.

Според експертите, оваа организациска структура бара поширока јавна дебата на повисоко ниво, но сепак треба да се имаат предвид ризиците од ваквите практики. Политичките назначувања и чести промени на високите раководни кадри на полицијата е вообичаена практика по секои нови избори и формирање нова влада. Оваа ситуација создава несигурност и може да влијае врз ефикасноста и професионалноста на полициските структури.<sup>12</sup> Со оперативната не-

---

<sup>11</sup> [GrecoRC5\(2023\)1](#), ВТОР ИЗВЕШТАЈ ЗА УСОГЛАСЕНОСТ, ПЕТТИ КРУГ НА ЕВАЛУАЦИЈА, Спречување на корупција и промовирање на интегритет, кај централната власт (највисоките извршни функции) и органите за спроведување на законот, 9 јуни 2023 година.

<sup>12</sup> Одд Бернер Палме, 14 сесија на РГ 4.

зависност ќе се избегнат политичките влијанија во однос на што експертите препорачуваат да се примени модел што се користи во нордиските земји. Таму, директорот на полицијата се назначува за фиксно определен временски период, и тој останува на таа позиција без разлика на политичките промени, освен ако не изврши кривично дело. Ова решение го обезбедува оперативниот континуитет и независност на полицијата.<sup>13</sup>

Имплементацијата на ваков модел би значела намалување на политичките влијанија врз полицијата и создавање услови за поголема стабилност, професионалност и доверба во полициските служби.

### 1.3. Корупцијата во полициското работење

Во контекст на борбата против корупцијата во полицијата, извештаите на ГРЕКО укажуваат на сериозни проблеми што ја засегаат транспарентноста, отчетноста и интегритетот на македонските полициски структури. Според ГРЕКО<sup>14</sup>, корупцијата во полицијата е системски предизвик што влијае негативно врз довербата на граѓаните.

Менаџментот на човечките ресурси во полициската организација е критична област, особено во контекст на политичкото влијание. Според Извештајот на ГРЕКО и експертите, речиси е невозможно да се добие работа во полицијата без поддршка од политичка партија, што го поткопува принципот на меритократија. Дополнително, јавните набавки во полицијата претставуваат значаен ризик поради вклучените големи финансиски средства, кои често може да бидат предмет на злоупотреба. Корупцијата е особено изразена, при што прифаќањето мито е најчеста форма, особено кај сообраќајната и кај граничната полиција. Забележани се случаи на службеници што примаат мито за да избегнат санкционирање прекршоци или за да олеснат преминување на границите, што дополнително го нарушува интегритетот на институцијата.

---

<sup>13</sup> [GrecoRC5\(2023\)1](#). Препорака 61 стр. 12: ГРЕКО препорача да се обезбеди доволна оперативна независност на полицијата од Министерството за внатрешни работи и да се гарантира дека во практика се преземаат соодветни мерки за усогласување на индивидуалните обврски на полицајците со постојните стандарди за интегритет и непристрасност. Ова би овозможило тие да ги извршуваат своите должности на политички неутрален начин, вклучително преку подигнување на свеста, обука, дисциплински мерки и други соодветни механизми.

<sup>14</sup> [GrecoRC5\(2023\)1](#). Препорака 67

Поради постоењето ризици за корупција во полицијата, од клучно значење е јакнење на надворешните и на внатрешните механизми за контрола. Во овој контекст, особено важна е улогата на Народниот правобранител, кој обезбедува надзор над постапките на полицијата и заштитата на правата на граѓаните. Специјализираното одделение во Основното јавно обвинителство за организиран криминал и корупција е исто така значајно за гонење на коруптивни дејства на полициските службеници. Дополнително, внатрешната контрола во Министерството за внатрешни работи мора да функционира независно и ефикасно за да обезбеди транспарентност и отчетност во работата на полицијата.<sup>15</sup>

Специјализираното одделение за гонење полициски службеници што извршиле кривични дела, во рамките на Основното јавно обвинителство за гонење организиран криминал и корупција, се смета за значителен чекор во воспоставувањето надворешна контрола врз работата на полицијата. Според Наум Паноски,<sup>16</sup> во последните години биле поведени сериозни предмети против полициски службеници, што укажува на напредок во справувањето со злоупотребите. Тој истакна дека практиката во гонењето на ваквите дела е усогласена, а легислативата јасно дефинира кои дела се во надлежност на ова одделение. Оваа законска рамка ги охрабрува граѓаните да пријавуваат злоупотреби директно во обвинителствата, заобиколувајќи го Одделот за внатрешна контрола на МВР. Дополнително, јавноста сега има поголем пристап до информации за кривичните дела на полициските службеници, што ја подобрува перцепцијата за правдата и го зајакнува владеењето на правото.

#### **1.4. Како да се спроведат демократски реформи во полицијата?**

Како дел од напорите за демократски реформи во полицијата, проектот „Полициско работење во заедницата во Република Северна Македонија“ (Community Policing in the Republic of North Macedonia) има цел унапредување на полициските стратегии и практики.<sup>17</sup> Овој проект е насочен кон развивање професионална и демократска полициска служба што функционира во согласност со законите, ак-

---

<sup>15</sup> Трпе Стојановски, 14 сесија на РГ 4.

<sup>16</sup> Наум Паноски, јавен обвинител, Јавно обвинителство на Република Северна Македонија.

<sup>17</sup> Времетраењето на овој проект е планирано за три години. Формално е започнат на 1.12.2023 година.

тивно ги штити човековите права и обезбедува транспарентност и отчетност кон јавноста.

Според шведското искуство, кое го презентираше странскиот експерт на сесијата, концептот на демократска полиција се темели врз четири основни аспекти:<sup>18</sup>

- Почитување и заштита на човековите права – Полицијата мора да ги штити основните права на граѓаните, особено оние што се клучни за демократскиот процес, како што се слободата на говор, правото на живот и личниот интегритет.
- Отчетност пред законот – Полициските службеници треба да бидат одговорни пред законите, а не пред политичките структури. Ова подразбира независност во нивното работење и доследна примена на правните норми.
- Надворешен надзор – Полициското работење мора да биде под контрола на независни институции, како што се Народниот правобранител, релевантните собраниски комитети и други механизми што обезбедуваат транспарентност и отчетност.
- Услужна улога кон граѓаните – Основна функција на полицијата е да им служи на граѓаните и на заедниците, фокусирајќи се на заштита на јавната безбедност и решавање на проблемите со кои се соочуваат заедниците.

Проектните активности имаат цел зголемување на компетентноста и подобрување на организацијата на полицијата во превенцијата на криминалот и одговарање на безбедносните потреби на општеството. Фокусот е ставен на обуки што ќе ја зголемат свеста на полициските службеници за важноста на партнерството со заедниците. Клучен аспект е градењето доверба меѓу полицијата и граѓаните, при што граѓанските организации можат да играат значајна улога во поттикнување соработка и меѓусебна поддршка.

Во однос на процедуралната правда, експертите истакнаа дека начинот на кој полицијата комуницира со јавноста игра клучна улога во обликувањето на јавното мислење за нејзината работа. Главните принципи на процедуралната правда вклучуваат обезбедување можност граѓаните да ги искажат своите ставови и грижи при интеракција со полицијата, транспарентност и законитост во процесот на

---

<sup>18</sup> Проектен менаџер - „Полициско работење во заедницата во Северна Македонија“.

донесување одлуки, како и професионално однесување и почитување на полициските службеници кон граѓаните.<sup>19</sup>

## 1.5. Професионалност и интегритет во полициското работење

Тематиката за професионалност и интегритет во полициското работење може да се анализира низ три клучни димензии. Прво, иако не е во фокусот на секојдневните безбедносни дискусии, таа претставува темел за изградба на стабилни и одржливи безбедносни структури. Второ, и покрај три децении развој на современото полициско работење во Северна Македонија, интегритетот во професијата останува недоволно истражен и разбирлив. Трето, концептите „интегритет“ и „професионалност“ имаат апстрактна природа, што го усложнува нивното применување и објективно оценување.<sup>20</sup>

Анализите покажуваат дека градењето на интегритетот кај полициските службеници мора да започне уште од процесот на селекција. Станувањето полицаец треба да биде свесна одлука, заснована врз јасно разбирање на обврските и предизвиците што ги носи професијата. Критериумите за прием во МВР, системот за кариерен развој, следењето на секојдневните активности и процедурите за пензионирање се клучни за дефинирање на полицискиот интегритет, кој се гради низ целиот кариерен пат. Сепак, додека ефектите од полициското работење и довербата на јавноста често се во фокусот, професионалноста и интегритетот остануваат запоставени. Основниот однос меѓу полицијата и граѓаните често се занемарува, што ја поткопува довербата. За подобрување на оваа состојба, потребно е засилено внимание на воспоставување етички и професионални стандарди, со што ќе се зацврсти врската меѓу полицијата и општеството.

Дискусијата за интегритетот на полициските службеници го отвори клучното прашање: како да се изгради и да се одржи полицискиот интегритет? Првиот чекор е јасно дефинирање на целите и процена на тоа дали постојните стратегиски документи навистина придонесуваат за јакнење на интегритетот. Понатаму, неопходно е формирање работна група, која покрај претставници од Министерството за внатрешни работи, ќе вклучува и експерти од други институции и граѓанскиот сектор, со цел да се осигури сеопфатен пристап. Клучен аспект е обезбедување докази за различни форми на неетичко

---

<sup>19</sup> **Микаел Коскениеми**, проектен менаџер „Полициско работење во заедницата во Северна Македонија“.

<sup>20</sup> **Никола Дујовски**, професор на Факултетот за безбедност - Скопје, УКЛО, Битола.

однесување на полициските службеници. Според податоците од релевантните институции, бројот на случаи во кои полицајци се соочиле со Одделот за внатрешна контрола, Јавното обвинителство и судовите останува разочарувачки низок, што укажува на потребата од засилени механизми за одговорност и транспарентност.<sup>21</sup>

Потребни се нови пристапи и конкретни мерки за зголемување на полицискиот интегритет.

Според Извештајот на ГРЕКО, иако постојат одредени напори за унапредување на оваа област, резултатите сè уште не се доволни.<sup>22</sup> Годишниот извештај на Народниот правобранител за 2022 година укажува дека продолжуваат да се регистрираат случаи на прекршување на правата од страна на полициските службеници, што покажува дека е неопходно натамошно јакнење на етиката, отчетноста и интегритетот во полициското работење.<sup>23</sup>

## **1.6. Мерливост и проверка на интегритетот**

Интегритетот во полициското работење се дефинира како „правење на вистинската работа, дури и кога никој не ве гледа, а сè во

---

<sup>21</sup> [Годишен извештај, 2022, Министерство за внатрешни работи стр. 22.](#) Во текот на 2022 година, во Одделот за внатрешна контрола и професионални стандарди на Министерството за внатрешни работи биле примени и обработени вкупно 1.269 претставки поврзани со испитување случаи на пречекорување на овластувањата и злоупотреба на службената положба. Од вкупниот број претставки, 877 биле писмено поднесени од граѓани, 244 биле усно поднесени, 138 биле анонимни поднесоци, 82 поднесоци биле доставени од адвокати, 31 од правни лица, 33 претставки биле поднесени од Народниот правобранител, додека 7 писмени реакции биле доставени преку невладините организации, претежно преку Хелсиншкиот комитет за човекови права. Исто така, од вработените во Министерството биле доставени 395 поднесоци во кои се укажува на неправилности во службеното постапување.

<sup>22</sup> Со Планот за интегритет на работните места во МВР за периодот 2023-2025 година се опфатени следниве ризици што го нарушуваат интегритетот: 1. Злоупотреба на службената положба од овластени службени лица за административни служби коишто се во директен контакт со граѓаните во постапките за издавање лични документи, потврди, дозволи, итн.; 2. Примање поткуп од сообраќајни и гранични полицајци; 3. Прекумерна употреба на сила при примена на полициски овластувања; 4. Управување со човечки ресурси; 5. Етика, непристрасност, достоинство, заштита на угледот на МВР

<sup>23</sup> [Извештај за 2022. Народен правобранител. Национален превентивен механизам](#) стр. 44.

интерес на јавното добро“.<sup>24</sup> Во тој контекст, потребата од надворешен надзор врз полициското работење е повеќе од оправдана, бидејќи секој облик на јавна моќ бара соодветна контрола и одговорност.

Анализите покажуваат дека уште во 1994 година ОБСЕ објави документ со кој се нагласува важноста на надзорот и отчетноста на полицијата, документ којшто и до денес останува од суштинско значење. Во демократските општества, полицијата ужива посебен статус што произлегува од монополот на легитимната употреба на сила, што ја разликува од другите институции.<sup>25</sup>

Овој монопол подразбира дека полицијата поседува моќ да суспендира или да ограничува основни човекови права – таа може да приведува лица, да користи сила, да издава наредби и да врши претреси. Сето тоа подразбира дека полициската професија носи ризици од злоупотреба на овластувањата, па оттука, интегритетот и надзорот се неопходни за спречување на ваквите појави. Основните човекови права и слободи мора да бидат заштитени од евентуални полициски пречекорувања, а со тоа и довербата на граѓаните во полицијата ќе биде зајакната.

Системот во државата треба да овозможи континуиран мониторинг на полициското работење – пред, за време и по спроведувањето полициски акции. Овој надзор не е само форма на контрола, туку и начин да се обезбеди транспарентност и отчетност во полициските активности. Сепак, важно е да се разликуваат акциите со превентивен карактер од оние што подразбираат санкционирање. Не секоја полициска акција бара казнени мерки – дел од нив се превентивни и служат за предупредување и за подигнување на јавната свест.<sup>26</sup>

Во овој контекст, два важни механизма за јакнење на полицискиот интегритет се тестот за интегритет и „ветингот“.

Тестот за интегритет е процес што го проценува однесувањето на полициските службеници во одредени етички дилеми. Ветингот, пак, претставува посложен механизам за проверка на интегритетот, преку кој се идентификуваат индивидуални, тимски или институционални слабости. „Ветингот“ служи како превентивна мерка за да се утврди дали одредена личност има потенцијална склоност кон корупција, злоупотреба на овластувањата или друга форма на незаконско однесување. Препораката на експертите од НКЕУ-МК е: „на Балканот,

---

<sup>24</sup> **Марк Диксон**, раководител на Одделот за јавна безбедност и контакт со заедницата, ОБСЕ.

<sup>25</sup> [Полициско работење водено од разузнавање. TNTD/SPMU Publication Series Vol. 13](#)

<sup>26</sup> **Марк Диксон**, 14 сесија на РГ 4,

„ветингот“ е попродуктивен механизам од тестот за интегритет“ бидејќи овозможува подлабока анализа и откривање на слабостите на конкретни поединци што би можеле да го компромитираат полицискиот интегритет.<sup>27</sup>

Воспоставувањето доверба во полицискиот систем зависи од имплементацијата на четири основни предуслови: мониторинг на полициското работење, јасни процедури за надзор, „ветинг“ и тестови за интегритет. Со доследна примена на овие механизми, институциите ќе се заштитат од злоупотреби, а граѓаните ќе стекнат поголема доверба во полицијата. Дополнително, нивното спроведување не само што ќе ја зајакне транспарентноста туку и ќе обезбеди поголема сатисфакција кај полициските службеници, кои ќе имаат јасни насоки за своите овластувања и очекуваното однесување во службата.

### **1.7. Ставовите на македонските граѓани кон полициското работење**<sup>28</sup>

Македонските граѓани што имале директен контакт со полицијата во поголем процент изразуваат доверба во нејзината професионалност. Ова укажува дека непосредната комуникација со полициските службеници игра клучна улога во перцепцијата на јавноста. Впечатокот од таквите интеракции е значаен фактор што влијае врз нивото на доверба во полицијата и нејзиниот кредибилитет во општеството.

Според истражувањето на Евротинк од февруари 2024 година, насловено „Перцепции и ставови на граѓаните на Република Северна Македонија за работата на полицијата“, добиени се клучни наоди што укажуваат на повеќе предизвици и области за подобрување во работата на полицијата во земјата. Во продолжение се разгледани овие наоди во детали, заедно со можните заклучоци.

Доверба во полицијата. Околу 28 % од испитаниците изразиле доверба во полицијата, што е позитивен резултат, но не е доволен за

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> На 14. сесија на Работната група 4, Фросина Крушкарарска, истражувач во Евротинк, го претстави проектот „Подобрување на отчетноста и транспарентноста на полицијата во Република Северна Македонија“. Главната цел на проектот е унапредување на полициското работење преку зајакнување на демократскиот капацитет на полицијата. Ова се постигнува со активности насочени кон подобрување на транспарентноста и отчетноста, што е од суштинско значење за градење доверба меѓу граѓаните и полициските структури.

да се гарантира стабилно и широко општествено прифаќање на полицијата. Напротив, 42 % од испитаниците имаат недоверба, што сигнализира за важноста од продолжување на напорите за јакнење на довербата во полицијата преку поголема транспарентност и одговорност. Овој резултат покажува дека полицијата треба да преземе конкретни чекори за да ги врати или да ги засили меѓу институционалните односи и да ја потврди својата професионалност.

Перцепција за корупција. Се чини дека повеќе од 60 % од граѓаните сметаат дека корупцијата е присутна во полициските редови. - Ова е загрижувачки податок што укажува на сериозен проблем што има потенцијал да ја деградира јавната доверба во полицијата и нејзината способност да се справува со правдата и со правото. Оваа перцепција бара итни реформи за спречување и санкционирање на коруптивни практики, со имплементација на антикорупциски мерки и подобрени механизми за надзор и отчетност.

Професионалност и ефикасност. Околу 50 % од испитаниците ја оценуваат работата на полицијата како професионална и ефикасна, што укажува на позитивен тренд во напорите на институцијата да ги исполни своите задачи. Сепак, 30 % од испитаниците не се согласуваат со оваа оценка, посочувајќи недостатоци, особено во однос на брзината и на квалитетот на услугите. За да се зголеми ефикасноста, потребни се дополнителни инвестиции во обука на полициските службеници, модернизација на опремата и подобрување на комуникацијата со граѓаните.

Транспарентност и отчетност. Само 23 % од граѓаните ја перципираат полицијата како транспарентна, додека 19 % ја сметаат за отчетна во своето работење. Овие податоци укажуваат на значителен недостаток во овие области и ја нагласуваат потребата од сериозни реформи. За унапредување на транспарентноста и на отчетноста, неопходно е воспоставување независни надзорни тела и механизми што ќе овозможат јавен увид во полициските процеси и донесените одлуки, со што ќе се зајакне довербата на граѓаните.

Безбедност во заедницата. Приближно 55 % од испитаниците се чувствуваат безбедно во својата заедница, додека 25 % изразуваат загриженост за својата безбедност. Иако повеќето граѓани се задоволни од своето чувство на безбедност, значителен дел од населението се чувствува загрижено. За да се подобри безбедноста, полицијата треба да го засили присуството во заедниците, да ја подобри превентивната работа и да поттикне граѓанска доверба преку редовна комуникација и решавање на локалните безбедносни проблеми.

## 2. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Богатата и плодна дискусија на членовите на Работната група 4, „Правда, слобода и безбедност“, во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија, укажа на неопходноста од длабински реформи за зајакнување на јавната доверба во полицијата. Главните предизвици што беа истакнати се политичките влијанија врз кадровската политика, корупцијата и недостигот на независни механизми за надзор.

Искуствата од нордиските земји покажуваат дека полициската независност и професионализација може да се постигнат преку јасно дефинирани критериуми за назначување и напредување, како и преку функционални системи за контрола што ќе спречат злоупотреба на овластувањата.

За зајакнување на полицискиот интегритет, препорачано е користење механизми, како што се ветинг и тестови за интегритет, кои ќе овозможат идентификација и спречување на злоупотребите. Дополнително, клучна е улогата на Народниот правобранител, Јавното обвинителство и внатрешната контрола во борбата против корупцијата и зајакнувањето на одговорноста.

И покрај предизвиците, 55 % од граѓаните се чувствуваат безбедно во својата заедница, што укажува на позитивни аспекти во полициското работење. За подобрување на оваа перцепција, неопходно е зголемено полициско присуство во заедниците, подобрување на комуникацијата со граѓаните и проактивно решавање на локалните безбедносни проблеми.

Реформите во полицијата треба да се темелат врз четири основни принципи: почитување и заштита на човековите права, отчетност пред законот, независен надзор и услужна улога кон граѓаните. Само преку доследна примена на овие принципи ќе може да се создаде професионална и демократска полициска служба, која ќе биде темел на стабилноста, владеењето на правото и процесот на европска интеграција.

## ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ИНТЕГРИТЕТОТ И ПРОФЕСИОНАЛНОСТА НА ПОЛИЦИСКИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ

Во македонската полиција веќе долги години се развива и унапредува концептот на полициски интегритет, при што постојано се воведуваат нови сегменти за негово јакнење. Се анализираат добрите светски практики и се истражуваат начини за нивна соодветна примена во нашиот контекст. Сепак, останува општ впечаток дека терминот „полициски интегритет“ и понатаму е еден од најчесто користените, но истовремено и најнејасно дефинираните термини во секојдневното функционирање на полицијата.

Интегритетот на полициските службеници опфаќа не само етичко и законито однесување, туку и воспоставување систематски и проактивен пристап за идентификација, превенција и управување со ризиците од корупција.

Оваа анализа има за цел да ги истакне клучните сегменти на полицискиот интегритет, да ја евалуира досегашната имплементација на концептот во полицијата. Преку овие препораки, се настојува да се подобри разбирањето и значењето на интегритетот, како и да се поттикнат добрите практики кои ќе придонесат за зајакнување на демократските вредности и транспарентноста во македонската полиција.

Со измените и дополнувањата на Законот за внатрешни работи<sup>30</sup> и Законот за полиција<sup>31</sup> во 2022 година, се постигна значително подобрување на законската рамка за имплементација на полицискиот интегритет што се должи на воведувањето на нови и поефективни методи за негово следење и развој. Првпат беше воведен тестот за професионален интегритет, кој стана задолжителен дел од процесот на вработување во Министерството за внатрешни работи (МВР) и

---

<sup>29</sup> Професор, Факултет за безбедност, УКЛО, Битола.

<sup>30</sup> [Закон за внатрешни работи](#) и [Службен Весник бр.42/2014](#)

<sup>31</sup> [Законот за полиција](#) и [Службен весник бр.114/2006](#)

истовремено најде примена за проверка на интегритетот на веќе вработените. Дополнително, беа утврдени нови, построги услови за избор на директор на Бирото за јавна безбедност, а одредбите за унапредување на вработените беа прецизирани со цел да се зголеми транспарентноста и објективноста во процесот. Значајна промена е и воведувањето на забрана за членување во политички партии или за учество во органи и тела на политички партии, со што се обезбедува поголема независност, непристрасност и професионалност на полициските службеници.

## **2.1. Што претставува полицискиот интегритет?**

Интегритетот во полицијата подразбира независно, непристрасно и транспарентно извршување на службените должности, при што од полициските службеници се очекува да ги исполнуваат своите обврски со највисоки етички стандарди. Ова вклучува не само лична одговорност за сопственото однесување, туку и активна посветеност на зачувувањето и унапредувањето на угледот и довербата во институцијата.

Прифаќањето и спроведувањето на политиката на интегритет претставува клучна стратегија за зголемување на ефикасноста и довербата во полицијата. Оваа политика се заснова на јасно дефинирани принципи кои промовираат транспарентност, отчетност и професионалност, со што се намалуваат можностите за корупција, злоупотреба на службената положба и неетичко однесување. Преку создавање силна култура на интегритет, се поставуваат стандарди за однесување кои ги мотивираат полициските службеници да работат во согласност со највисоките морални и правни норми.

## **2.2. Клучни аспекти на полицискиот интегритет во глобален контекст**

Во демократските држави, полицискиот интегритет се темели на повеќе универзални принципи кои се од суштинско значење за одржување на професионалноста, ефикасноста и довербата на јавноста. Овие принципи обезбедуваат транспарентност, отчетност и одговорност, а нивната примена гарантира дека полицијата делува во согласност со законските и етичките стандарди.

Клучните аспекти што го дефинираат полицискиот интегритет се следниве:

1. Полициската работа има директно влијание врз јавната доверба и перцепцијата за безбедноста. Ефикасните полициски служби, кои се однесуваат професионално и етички, ја зајакнуваат довербата на граѓаните, додека злоупотребата на овластувањата ја нарушува легитимноста на институцијата.
2. Начинот на кој граѓаните ја перципираат полицијата влијае врз нивната соработка со безбедносните органи. Отворената комуникација, транспарентноста и отчетноста помагаат во градењето на позитивен однос меѓу полицијата и заедницата.
3. Системот за надзор треба да гарантира ефикасни и непристрасни истраги за полициски прекршоци. Одговорноста за неправилности во работењето мора да се спроведува без исклучоци, со цел да се спречи неказнетост и да се зајакне институционалниот интегритет.
4. Континуираната обука на полициските службеници е неопходна за унапредување на професионалните стандарди. Воспоставувањето јасни критериуми за вработување и напредување во кариерата е од суштинско значење за градење на силен и етички полициски кадар.
5. Заштитата на службените податоци и одговорното ракување со информациите е критично за спречување на злоупотреба, манипулација или неовластено откривање. Полициските службеници мора да постапуваат совесно во однос на доверливите информации.
6. Етичките правила во полициската работа забрануваат прифаќање на подароци, попусти или било какви привилегии што би можеле да ја загрозат непристрасноста и да доведат до коруптивни практики.
7. Полициските институции мора да имаат јасни финансиски правила, кои обезбедуваат транспарентност и отчетност во користењето на јавните средства. Ова ги спречува финансиските злоупотреби и корупцијата во системот.
8. Воспоставувањето на ефективни механизми за надзор и внатрешна контрола е од суштинско значење за одржување на интегритетот во полицијата. Овие механизми вклучуваат внатрешни инспекции, независни ревизии и антикорупциски тела.

9. Одговорното и професионално лидерство во полициските структури е основен фактор за градење култура на интегритет. Високите функционери мора да служат како пример за своите подредени и да ја промовираат етичката и законита практика.
10. Врвните полициски раководители имаат клучна одговорност во оформувањето и спроведувањето на стратегиите за полициски интегритет. Нивната посветеност кон транспарентноста, отчетноста и професионализмот влијае на целокупната етика и ефективност на институцијата.

Деполитизацијата на полицијата претставува клучен елемент за ефикасно и професионално полициско работење. За да се постигне развој на полицискиот интегритет, неопходно е да се минимизира политичкото влијание врз работата на полицијата, што подразбира воспоставување професионални стандарди и независни механизми за надзор. Новото законското решение со кое се забранува членување во политички партии би можело да го подобри општествениот амбиент за деполитизација. Оваа мерка овозможува полицијата да биде заштитена од политички притисоци, при што внатрешните односи се уредуваат според јасно дефинирани службени правила и процедури. Дополнително, таквата независност се рефлектира и во односите на полицијата со граѓаните, институциите и општеството во целина, што придонесува за градење на доверба, транспарентност и почитување на демократските принципи.

Образованието на полициските службеници во однос на интегритетот и етиката е од суштинско значење за развој на професионален и ефикасен полициски корпус. Потребни се значајни промени во тековните теми и содржини на основната полициска обука, со цел што поскоро да се воведат дополнителни модули кои ќе ги опфатат етичкото полициско работење, полицискиот интегритет и стратегиите за борба против корупцијата. Покрај тоа, развојот на напредни и специјализирани обуки, кои ќе вклучуваат конкретни практични примери и случаи, треба да биде интегриран во редовните годишни планови и програми за обука на полицијата.

Воведувањето на надворешни механизми за контрола, како што се независни тела или граѓански организации, може да помогне во зголемување на транспарентноста и одговорноста. За жал, досега не се воспоставија надворешни механизми кои со интегритет, независност и стручност ќе вршат надзор и контрола врз полицијата. Имаше обиди за воспоставување на слични тела за граѓански надзор врз безбедносните служби и/или одредени безбедносни постапки, но до денес без било каков резултат. Единствено народниот правобранител

комуницира со МВР од аспект на некаква надворешна контрола, но сè уште не постојат јасни процедури и стандарди.

Засилувањето на финансиската транспарентност во Министерството за внатрешни работи (МВР) е од суштинско значење за намалување на ризиците од корупција и зголемување на јавната доверба во институцијата. За ова да се постигне, неопходно е да се подобри управувањето со јавните набавки и да се обезбеди постојан надзор во сите фази. Особено важно е да се воспостават јасни и стриктни процедури за спроведување на јавните набавки. Во изминатите години, МВР се соочуваше со сериозни предизвици во оваа област. Процедурите за спроведување на јавните набавки беа често нејасни, што доведуваше до чести повторувања на тендерски постапки и менување на тендерската документација. Ова ја отвораше можноста за манипулации и злоупотреба на системот.

Со цел да се решат овие проблеми, потребно е да се реформира процесот на јавни набавки, во насока на поголема транспарентност и објективност. Ова вклучува редефинирање на тендерските процедури, формирање независни тела за мониторинг и ревизија на процесите, како и зголемување на јавниот пристап до информации за спроведувањето на јавните набавки.

Создавање единствена и интегрирана организациска структура за управување со човечките ресурси во полицијата е клучен услов за зголемување на ефикасноста и професионализмот во полициското работење. Таква структура ќе овозможи централизирано и координирано управување со сите аспекти на човечките ресурси, вклучувајќи регрутирање, обука, унапредување, проценка на перформансите, како и управување со кадровските потреби.

### **2.3. Мерење на интегритетот на полициските службеници**

Оцената на ризикот од корупција и редовното тестирање на интегритетот на полициските службеници се важни превентивни мерки кои помагаат во откривање на потенцијални проблеми пред да станат сериозни. Овие активности имаат за цел да идентификуваат можни слабости или ризични области во работењето на полицијата, кои може да доведат до неетичко однесување или корупција. Редовните тестови за интегритет помагаат во мониторирање на однесувањето на полициските службеници и нивната посветеност на етичките и правните стандарди.

Новото законско решение предвидува дека при избор на директор на Бирото за јавна безбедност, кандидатот мора да има положен тест за интегритет. Дополнително, обврската за полагање тест за интегритет се проширува и на државниот секретар во МВР, како и на сите работни позиции со посебни должности и овластувања. Ова законско решение ја нагласува важноста на тестовите за интегритет на сите нивоа на полициското работење.

Негативниот резултат од тестот за интегритет се смета за потешко кршење на работниот ред и дисциплина или неисполнување на работните обврски, утврдени со закон, колективен договор, правила и прописи на Министерството и договор за вработување.<sup>32</sup>

Полицискиот интегритет се мери преку различни механизми и алатки, кои се фокусираат на етичките стандарди, транспарентноста и професионализмот во работата на полициските службеници. Меѓутоа две постапки се одвојуваат со својата важност:

- **Тестови за интегритет:** Овие тестови се спроведуваат за работените во полицијата и вклучуваат симулирани ситуации кои одразуваат реални работни задачи. Резултатите од овие тестови можат да укажат на ризик од корупција и да послужат како основа за дисциплински постапки. Дополнително, актуелните законски прописи предвидуваат дека секој кандидат за полицаец, или секое лице кое заснова работен однос со МВР, мора да положи тест за интегритет. Тоа е добра појдовна основа за воспоставување на база на податоци за секое лице, од која база подоцна ќе се развиваат напредните алатки за следење и контрола на професионалното полициско работење.
- **Проценка на ризик од корупција:** Спроведувањето на проценки за ризик од корупција во полицијата е важно за идентификација на потенцијалните слабости и проблеми. Ова вклучува анализа на постојните процедури и методи, како и предлози за подобрување.

#### 2.4. Правна рамка за регулација на полицискиот интегритет

Законската регулација на полицискиот интегритет е поставена на соодветно ниво, со јасно дефинирани одредби во основните закони и подзаконските акти што ги применува Министерството за внат-

---

<sup>32</sup> [Закон за внатрешни работи](#) - Член 87, став 1 точка 22 од Законот за внатрешни работи, [Службен весник број 89/22](#)

решни работи (МВР). Овие правни механизми создаваат рамка за професионално и етичко полициско работење, осигурувајќи усогласеност со највисоките стандарди на одговорност и непристрасност.

Законот за внатрешни работи, во Главата II – Општи начела за вработените во Министерството, ги утврдува темелите на професионалната етика, непристрасноста и објективноста. Во него се нагласува дека полициските службеници, при извршување на своите задачи, мора да применуваат високи стандарди на личен интегритет и професионална етика, постапувајќи во согласност со правните и етичките прописи.

Особено значајна новина воведена со Законот е деталната регулација на тестот за професионален интегритет. Овој тест претставува иновативен пристап во македонското законодавство и има клучна цел – спречување на корупцијата и злоупотребата на службената положба. Како таков, тој е вклучен во листата на превентивни мерки на Министерството за внатрешни работи, преку кои се поддржува етичко и професионално полициско работење.

Важно е да се направи разлика меѓу двата типа тестови за интегритет: Тестот за професионален интегритет на веќе вработените во МВР и тестот за интегритет при засновање на работен однос – кој се користи како критериум за избор на нови вработени, осигурувајќи дека кандидатите ги исполнуваат условите за личен интегритет и професионализам.

Во Законот за полиција единствената одредба која се повикува на интегритетот е поврзана со посебните критериуми за избор на Директор на Бирото за јавна безбедност. Можеби во наредниот период треба да се анализираат потребите и полицискиот интегритет да биде попрецизно регулиран во овој закон, особено од аспект на примена на полициските овластувања, употребата на огненото оружје и средствата за присилба.<sup>33</sup>

Документ кој има клучно значење за унапредување на полицискиот интегритет е Правилникот за начинот на спроведување на тестот за професионален интегритет на вработените во МВР.<sup>34</sup> Тестот за професионален интегритет, едноставно кажано, претставува проверка на постапувањето на вработените преку нивно учество во симулирана ситуација што реално ја одразува нивната секојдневна работа и активности. Оваа проверка се спроведува без претходно известување на организациската единица во која вработениот е рас-

---

<sup>33</sup> Член 16 од [Закон за полиција](#), [Службен весник бр 89/22](#);

<sup>34</sup> [Службен весник бр 41/23](#)

пореден, со цел да се обезбеди автентичност на резултатите. Тестирањето се одвива континуирано и е во надлежност на Одделот за внатрешна контрола, криминалистички истраги и професионални стандарди (ОВККИПС).

Основните цели на тестот се превенцијата на корупцијата, спречувањето на злоупотребата на службената положба и зајакнувањето на интегритетот на вработените во Министерството. Тестот има изразен превентивен карактер, насочен кон намалување на потенцијалните неправилности во работењето.

Тестирањето може да трае најмногу 12 месеци, а информациите добиени во неговиот тек може да бидат класифицирани согласно соодветните регулативи. За спроведување на тестот се изготвува детален план, кој ги содржи сите неопходни податоци и предвидената динамика на активностите. По завршувањето на тестирањето, полициските службеници кои биле одговорни за неговото спроведување поднесуваат извештај со наоди и препораки.

Тестот се смета за успешен доколку тестираниот работник го демонстрира својот професионален интегритет, односно во текот на извршувањето на своите работни задачи не покаже незаконско, непрофесионално или неетичко однесување. Напротив, негативен резултат се утврдува кога тестираниот не успее да покаже ваков степен на интегритет.

Негативниот исход од тестот може да доведе до покренување на постапка за утврдување на дисциплинска одговорност, а во одредени случаи, доколку постојат елементи на кривично дело, и постапка за кривична одговорност.

Етичкиот кодекс за однесување на вработените во МВР е подзаконски акт кој ги утврдува професионалната етика и стандардите на однесување. Овој документ дефинира јасни насоки за работата и однесувањето на полициските службеници, со цел:

- Гарантирање на законитост, професионален и личен интегритет, како и одржување на високи морални и професионални стандарди. Кодексот промовира ефикасност, ефективност, посветеност и зголемена одговорност, придонесувајќи за зајакнување на интегритетот на Министерството во целина.
- Почитување на човековите права преку обезбедување еднаков третман, недискриминација и непристрасност. Полициските службеници се обврзани да постапуваат без повластувања и

лични интереси, почитувајќи ги правата и достоинството на сите граѓани.<sup>35</sup>

## 2.5. Планот за интегритет на МВР 2023–2025: Стратешка рамка за транспарентност и одговорност

Планот за интегритет на МВР 2023–2025 претставува првиот сеопфатен јавен документ кој се фокусира на интегритетот во рамките на Министерството за внатрешни работи и полицијата. Овој план има за цел да воспостави системски пристап во спречувањето на корупцијата, зајакнувањето на институционалниот интегритет и подобрувањето на транспарентноста. Покрај основниот документ, негов составен дел е Акцискиот план за спроведување на Планот за интегритет, кој дефинира конкретни чекори, мерки и одговорности за постигнување на зацртаните цели.<sup>36</sup>

Во Планот за интегритет на МВР 2023–2025, се идентификуваат повеќе ризици кои го засегаат работењето на сообраќајната и граничната полиција, управните служби, управувањето со човечките ресурси, јавните набавки, како и непочитувањето на етичките и професионалните стандарди. За успешно градење на полицискиот интегритет, планот се заснова на четири клучни претпоставки:

1. Прецизно дефинирање на клучните прашања поврзани со развојот на полицискиот интегритет, со цел да се утврдат најрелевантните предизвици и области за интервенција.

---

<sup>35</sup> Покрај овие документи, во правната рамка која го регулира полицискиот интегритет се и:

[Правилник за работите и дејностите што се во судир со полициските работи.](#)

[Упатство за начинот на постапување за заштитено внатрешно и надворешно пријавување во МВР.](#)

[Упатство за начинот на постапување со подароци, погодности и гостопримство во МВР.](#)

[Упатството за начинот на однесување и меѓусебните односи на полициските службеници.](#)

<sup>36</sup> [ПЛАН ЗА ИНТЕГРИТЕТ НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ 2023-2025](#), Основните цели на Планот за интегритет вклучуваат: спречување на корупцијата и зајакнување на институционалниот интегритет преку превентивни механизми и подобрен надзор; зголемување на транспарентноста и отчетноста во МВР; воспоставување механизми за следење и санкционирање на злоупотреби; дефинирање јасни правила за интегритет на вработените; како и зајакнување на внатрешната соработка за поефикасно спроведување на антикорупциските мерки.

2. Обезбедување докази за различни форми на неетичко однесување, базирани на воспоставена типологија и податоци од истражувања за ставовите на полицијата и јавноста кон незаконските полициски постапки. Иако несоодветното полициско однесување е присутно во сите земји и не може целосно да се искорени, постојат мерки што можат да помогнат во негово ограничување. Не постои универзално решение кое ќе ги елиминира сите незаконски дејства на полицијата, но тоа не значи дека не треба постојано да се работи на подобрување на интегритетот.
3. Анализа на меѓународните методи за истражување и зајакнување на полицискиот интегритет во различни делови на светот. Една од најзначајните алатки за контрола на полициското однесување е спроведувањето на „ветинг“ процеси, кои овозможуваат создавање на безбедно работно опкружување за полицајците, еднакви можности за кариера, пристап до обуки и заштита на правата. Дополнително, усвојувањето на национални кодекси на полициска етика, како и Европскиот кодекс на полициска етика, претставува ефикасен механизам за подобрување на полициската работа и усогласување со демократските стандарди.
4. Предлози и идеи за нов пристап во унапредувањето на полицискиот интегритет, вклучувајќи и идентификација на потенцијални предизвици што би можеле да се појават при спроведувањето на реформите. Овој пристап треба да биде флексибилен, базиран на најдобрите меѓународни практики, а неговата имплементација треба да биде постојано следена и проценувана.

Зајакнувањето на полицискиот интегритет бара сеопфатен пристап кој вклучува системска реформа, транспарентност и активна контрола, со цел полицијата да ја зајакне довербата кај граѓаните и да функционира како професионална и етичка институција.

## **2.6. Активностите за промоција на полицискиот интегритет**

**Употребата на сила.** Полициските службеници и воопшто силите на редот се должни да ги почитуваат човековите права и слободи, како и дигнитетот на секоја личност. Во секоја ситуација во која треба да се употребите сила за да се исполнат полициските задачи,

полицискиот службеник ќе ги има предвид интересите на поединецот, на заедницата, на општеството.

### **Жалбите и истрагите за непрофесионално однесување.**

Една од обврските за исполнување на очекувањата на граѓаните се однесуваат на полициските процедури и постапки кои треба да бидат разумни и ефективни. За да ја исполни оваа обврска, полициските раководители треба да обезбедат отворен процес за поднесување на поплаки и жалби, во кој граѓаните и полицајците ќе имаат доверба и уверување дека секој поединечен случај ќе биде квалитетно, брзо и објективно истражен. За да се обезбеди фер и праведен систем, граѓаните мора имаат можност да поднесат поплака или жалба против полицискиот службеник на едноставен, лесен и разбирлив начин. Поплаките покрај лично во полициска станица, може да бидат поднесени и телефонски, преку пошта или електронска пошта и друг соодветен начин. Иако има пропишана форма – образец за поднесување жалба, пополнувањето на истата не треба да биде пресудно за отпочнување на постапката за проверка. Полициските службеници се должни да ја примат пријавата и не смеат да ги одвраќаат граѓаните од намерата да поднесат поплака. Граѓанинот не е должен да разговара со наредените старешини пред да ја поднесе жалбата, ниту пак во текот на постапката. Ќе бидат прифаќани дури и анонимни пријави, бидејќи се работи за дејност од јавен интерес и граѓаните немаат стриктна обврска со име и презиме да се легитимираат кога поднесуваат поплаки против полициските службеници;

## **2.7. Активности за промовирање на отчетноста и ефективното раководење**

**Недискриминација во полициско работење и прибирање на податоци.** Еднаквоста пред законите е една од најголемите придобивки на современото демократско општество. За да се заштити ова основно право, полицијата треба да се грижи секој полициски службеник да ги извршува своите задачи со нулта толеранција за дискриминацијата.

**Селекција, регрутирање и задржување во службата.** Можеби најсуштинската активност за градење и промовирање на полицискиот интегритет е од техничка природа и бара воспоставување на систем за „рано предупредување“ во кој ќе се слеваат податоци за полициските работи кои ги извршуваат полициските службеници, а е поврзани со: употреба на огнено оружје, употреба на сила, преглед и

претрес, граѓански поплаки, граѓански пофалби, кривични пријави против полициски службеници, наводи за незаконско постапување на полициските службеници, дисциплински мерки, не-дисциплински мерки, историја на обуки, цивили лишени од слобода, сторени сообраќајни прекршоци од страна на полициските службеници, употреба или злоупотреба на боледувањето.

## **2.8. Оценувањето на полицискиот интегритет и корупција во полициското работење**

Оценувањето на полициската работа се спроведува преку следење и анализа на неколку клучни сегменти, вклучувајќи транспарентност, раководење и донесување одлуки, управување со човечки ресурси, финансиски менаџмент, внатрешна контрола и надворешен надзор. Следењето на успехот и напредокот во овие области овозможува јасна слика за тоа колку полицијата успева да го зачува професионалното достоинство, да ги почитува законите и да изгради партнерски однос со граѓаните во извршувањето на полициските работи.

Деполитизацијата на полицијата значително придонесува за намалување на коруптивните практики, бидејќи политичките влијанија често создаваат можности за злоупотреба. Кога полициските структури се ослободени од партиски притисоци, зголемена е веројатноста за доследна примена на етичките стандарди и законите, што директно ја подобрува перцепцијата за интегритетот на институцијата.

## **2.9. Подобрување на полициските практики преку надворешен надзор**

Активниот надворешен надзор игра клучна улога во подобрувањето на перцепцијата на граѓаните за полицијата. Истражувањата покажуваат дека кога постојат независни механизми за контрола, граѓаните имаат поголема сигурност во посветеноста на полицијата за заштита и промоција на нивните права.

Дополнително, надворешниот надзор поттикнува зголемена соработка помеѓу полицијата и граѓанските организации, што може да доведе до подобрување на полициските практики и подигнување на свеста за значењето на полицискиот интегритет. Оваа соработка

овозможува поефикасни механизми за надзор и создава услови за одговорно и професионално извршување на полициските задачи.

Иако е постигнат одреден напредок, сè уште има значителен јаз во доследното почитување на човековите права. Народниот правобранител континуирано ги следи полициските постапувања од овој аспект, при што може да се констатира дека соработката бележи позитивен тренд. Сепак, загрижувачки останува фактот дека претставките против полициските постапувања се најбројни во однос на сите други предмети што ги обработува институцијата.

Во 2023 година, од вкупно 2.802 заведени предмети, 264 или приближно 9% се однесуваат на полициски овластувања, граѓански состојби и внатрешни работи. Особено забележителни се случаите поврзани со проблеми при вадење лични документи, како и со секојдневните полициски интервенции кои резултираат со нарушување на правата на граѓаните. Овие податоци укажуваат на потребата од дополнителни реформи и засилена контрола за да се обезбеди повисок степен на законитост и транспарентност во полициското работење.<sup>37</sup>

Политиката за зајакнување на полицискиот интегритет и интегритетот на вработените во МВР мора да биде усогласена со јакнењето на институционалните капацитети и ефикасното адресирање на потребите на граѓаните во сите ситуации. Само преку паралелно унапредување на професионалните стандарди и институционалната одговорност може да се обезбеди доверба, законитост и ефикасност во полициското работење.

## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА**

Полицискиот интегритет е суштински елемент на демократското владеење, кој обезбедува законито, транспарентно и одговорно работење на полициските институции. Усогласеноста со етичките, професионалните и правните стандарди е клучна за одржување на јавната доверба, спречување на злоупотребите и гарантирање на еднаков третман на граѓаните.

Во таа насока, Планот за интегритет на МВР 2023–2025 претставува значаен чекор во структурираното справување со ризиците во полициското работење, особено во области како што се управувањето

---

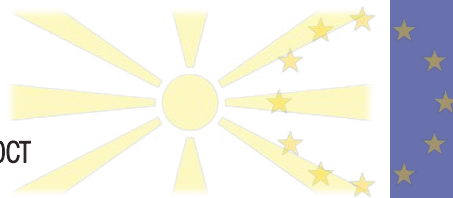
<sup>37</sup> [Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права](#), Народен правобранител на Република Северна Македонија, 2023 година, стр. 45. Пристапено на 17 јануари 2025 година.

со човечките ресурси, јавните набавки, транспарентноста и почитувањето на професионалните стандарди. Исто така, Етичкиот кодекс и механизмите за надзор и отчетност се од суштинско значење за спречување на коруптивни и неетички практики во полициските редови.

Примената на глобалните принципи за полициски интегритет, како што се транспарентноста, професионалниот надзор, финансиската отчетност и лидерството, е неопходна за постојано унапредување на полициските стандарди. Раководството во полицијата има централна улога во воспоставувањето на култура на интегритет, со што се поттикнува професионално, етичко и одговорно однесување.

Иако не постои универзално решение за сите предизвици поврзани со неетичкото однесување и злоупотребата на службената положба, континуираната едукација, внатрешниот и надворешниот надзор, јакнењето на меѓу институционалната соработка и примената на најдобрите практики можат значително да придонесат за намалување на злоупотребите и зајакнување на довербата во полицијата.

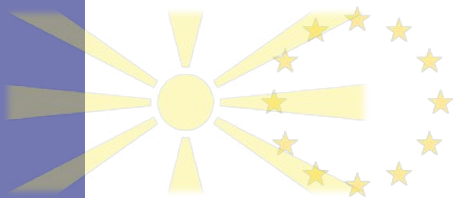
Зајакнувањето на полицискиот интегритет не е само институционална обврска, туку општествен приоритет, кој бара активна соработка меѓу полицијата, граѓаните, граѓанското општество и меѓународните партнери. Само преку институционална транспарентност, ефикасна контрола и професионална одговорност, полициските служби можат да ја исполнат својата примарна мисија – заштита на граѓаните и унапредување на јавниот интерес.



## ПРЕПОРАКИ 14-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 4, „ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ“ (ПОГЛАВЈЕ 24) НА ТЕМА:

### „Преку професионалност и интегритет до транспарентност и отчетност во полициското работење“

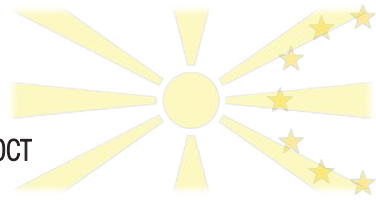
1. Интегритетот на полициските службеници е од витално значење за обезбедување јавна поддршка, која се зајакнува преку нивното правилно однесување кон граѓаните (употреба на ограничена сила, фер и етичко однесување, употреба на моќ во дозволените граници, еднаквост во спроведувањето на правдата, избегнување на навреди, омаловажување, и дискриминација). Се препорачува Министерството за внатрешни работи (МВР) да ги следи тековните напори на Европската унија за зајакнување на механизмите за полициско работење со интегритет и обезбедување на високо ниво на транспарентност.
2. Се препорачува Министерството за внатрешни работи да продолжи со имплементацијата на препораките на Мисијата на ОБСЕ во врска со спроведувањето на [Стратегијата за вклучување и комуникација со заедницата 2024-2026](#) година зајакнувајќи ја работата на Одделението за превенција и воспоставување на долгорочно очекуваното Одделение за централна превентивна координација.
3. Примарна претпоставка која обезбедува интегритет на полициските службеници е начинот на кој се регрутираат и селектираат нови полициски службеници. Договор за вработување со МВР можат да потпишат најдобрите кандидати кои ги поминале сложените процедури за селекција без никаква политичка интервенција и покажале највисоки резултати земајќи ја предвид и нивната мотивација да бидат полициски службеници. Воспоставувањето на целосно интегриран процес на управување со човечките ресурси базиран на заслуги („мерит систем“) треба да биде стратешка цел на МВР и да создаде услови за намалување на распространетите, ендемични нивоа на политичко мешање во полициската функција во сите области.
4. Оперативната независност значи дека полицијата има овластување и дискреција да донесува одлуки за секојдневните операции, вклучително и како да распореди ресурси и да спроведе истраги без мешање од политички чинители. За зајакнување на оперативната независност, Владата треба да размисли за организациско решение. Сите раководни позиции треба да бидат без политичка определба и со задоволување на сите принципи за



## „ПРЕКУ ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ ДО ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ВО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ“

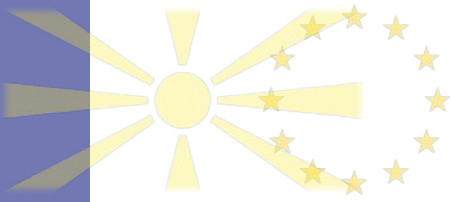
вработување и унапредување засновани на заслуги. Директорите и другите раководни кадри, вклучувајќи ги и помошниците, треба да бидат на своите позиции без оглед на изборите и менувањето на власта.

5. Покрај исклучителната важност на критериумите за заслуги при регрутирањето полициски службеници (особено оние на раководни позиции), треба да се земат предвид и различностите и родовите аспекти при регрутирањето на сите нивоа. Родовата еднаквост и различноста се клучни за полицијата од повеќе причини. Различните тимови носат различни перспективи и искуства, кои можат да го подобрат решавањето на проблемите и донесувањето одлуки. Полициската сила која ја одразува различноста на општеството има поголема веројатност да стекне доверба од заедницата и да изгради цврсти односи со различни групи во општеството.
6. Министерството за внатрешни работи треба да го подобри тестот за мерење на интегритетот на полициските службеници, кој е солидна алатка за оценување на интегритетот во европски рамки. Овој тест може да понуди позитивни резултати. Сепак, со оглед на неговата инвазивна природа треба да се применат други соодветни мерки пред неговата примена. Овој тест мора да се користи со најголема претпазливост и под професионално водство и контрола, односно неопходни се институционална експертиза и ресурси кои МВР треба да ги обезбеди. Според практиките, тестирањето на интегритет може да се примени кога има причина, и кога нема причина за да се изврши проверка добивајќи форма на отворено и прикриено тестирање. Овие четири елементи може да се комбинираат за да создадат различни системи за тестирање на интегритетот. Тестот за интегритет не може да се користи како антикорупциска алатка со широк спектар, туку како насочен механизам за сомнителни сериозни престапи од поединци или група.
7. Витален предуслов за соодветен надзор на работата на полицијата се пристапните канали преку кои граѓаните можат да ги поднесат своите оплаки директно до полицијата, како и до другите надворешни механизми. За да се разбере како функционираат постојните механизми, се препорачува МВР да преземе иницијатива за отворена дискусија за ефикасноста на постојните алатки за собирање, ажурирање, управување и постапување по претставките од граѓаните. Во овој дијалог е значајно учеството на граѓанските платформи претставници од релевантните институции, како и меѓународни полициски тела. Најверојатно ќе се разговара и за потребата од формирање на специјално одделение за жалби во МВР.
8. И покрај значителниот напредок во обезбедувањето на јавниот ред и мир,



како и поголема безбедност на граѓаните, МВР со својата водечка улога меѓу органите на управата треба да продолжува да го подобрува концептот на полициско работење во заедницата преку изнаоѓање решенија за проблемите со кои најмногу се соочуваат граѓаните. Како пример: гласна музика навечер и други видови гласни комуникации за кои има регулатива, но не се спроведува или не влијае на обесхрабрување на прекршителите; барање ефективно решение за проблемот со кучињата скитници на улица; барање решение за спречување на палење на загадувачки предмети или палење стрништа; построги санкции за возачите кои манифестираат насилство и ја нарушуваат безбедноста на јавните простори.

9. За да се постигне поголем интегритет на полициските службеници, примарните и континуираните програми за обука (според годишниот план за обука во МВР) треба да вклучуваат теми кои ќе понудат продлабочено знаење за полицискиот интегритет и професионалното полициско однесување. Содржините кои значително ќе придонесат за зголемување на интегритетот се однесуваат на обука за конфликт на интереси во полициското работење, ризиците од таквите практики и укажување на превентивни активности. Сите форми на образование треба да се спроведуваат на сите нивоа во рамките на полициската организација (питомци и сите раководни нивоа). Сепак, експертите посочуваат дека клучен аспект поврзан со интегритетот е лидерство и како тоа се практикува на различни хиерархиски нивоа.
10. Водењето со пример е камен-темелник на етичкото лидерство и спречувањето на корупцијата во спроведувањето на законот. Преку нивните постапки и однесување, лидерите ги поставуваат стандардите за етичко однесување, создавајќи култура која ја отфрла корупцијата на сите нивоа. Лидерите се првата линија на надзор и треба да бидат првите кои ќе поминат низ обуките за стекнување на знаење за тоа што значи еден позитивен пример за другите полициски службеници.
11. Усвојувањето на [Планот за интегритет на Министерството за внатрешни работи за 2023-2025](#) година претставува позитивен чекор. Подготовката на следниот План за интегритет ќе има бенефит од вклучување на претставници од академската заедница, граѓанскиот сектор, други професионални организации, меѓународни партнери итн. За да се потенцира значењето на Планот за интегритет да биде доставен до сите полициски службеници.
12. Полициското работење во заедницата како концепт и развиена методологија се стреми да ја зголеми довербата на граѓаните во полицијата што истовремено значи поголем кредибилитетот и легитимност на полициските актив-



## „ПРЕКУ ПРОФЕСИОНАЛНОСТ И ИНТЕГРИТЕТ ДО ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ВО ПОЛИЦИСКОТО РАБОТЕЊЕ“

ности во заедниците. Идејата се заснова на локален ангажман што претпоставува дека одлучувањето и управувањето треба бидат децент-рализирани. Во децентрализиран систем на одлучување постојат подобри услови за зголемување на отчетноста на полициските службеници, а со тоа да се зголеми и одговорноста кон заедницата. Кога службениците можат да бараат самостојно решенија за проблемите и имаат мандат да преземаат ризици нивната одговорност ќе биде поголема.

13. Собранието на Република Северна Македонија (и неговите надлежни комитети), како најважна инстанција за контрола на безбедносниот сектор, вклучувајќи ги и надзорните полициски механизми, треба да практикуваат чести расправи за нивото на усогласеност и ефективност во надзорот на надлежните институции: Министерство за внатрешни работи, Јавно обвинителство и Народен правобранител во чии рамки е предвидено дејствување на граѓанските организации. Шест години по формирањето на телото за надворешен надзор на полицијата е значаен период кој овозможува проценка на напредокот и слабостите.
14. Со забрзување на усвојувањето на предложените измени на Законот за Народен правобранител, со кои мандатот на избраните тројца претставници од граѓанските организации ќе се продолжи од 1 на 3 години, ќе се зајакне улогата на Механизмот за надворешен надзор познат како Народен правобранител плус.
15. Се препорачува да се разгледа можноста за креирање на механизам за воспоставување рамнотежа на одговорност меѓу полицијата, политичкиот ешалон и граѓаните. Постои неопходност од зачувувањето на полициската оперативна независност и обезбедувањето демократска одговорност пред политичкиот ешалон и јавноста. Полицијата не може да работи во средина без политички надзор.

### **ПРЕПОРАКИ 15-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 4 „ПРАВДА, СЛОБОДА И БЕЗБЕДНОСТ“ (ПОГЛАВЈЕ 24)**

**„Предизвиците во борбата со финансискиот криминал во Република Северна Македонија: Важноста на ефикасните финансиски истраги“**

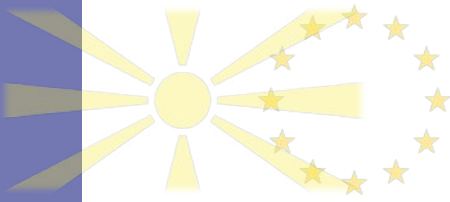
**30 октомври 2024**

1. Доследна имплементација на националните стратегии, особено концептот *intelligenceled policing* (ILP) во сите агенции за спроведување на законот. За



успешно справување со организираниот криминал, задолжително е спроведување на финансиски истраги паралелно со криминалистичките постапки, особено во случаи на перење пари и финансиски криминал. Министерството за внатрешни работи, Финансиската полиција и Обвинителството за организиран криминал треба да ги зајакнат своите капацитети за финансиска форензика, да развијат систем за автоматска размена на податоци и да обезбедат ефикасна конфискација на незаконски стекнатиот имот. Ова ќе спречи натамошно финансирање на криминални мрежи и ќе ја зголеми транспарентноста во економските текови.

2. Активна употреба на инструментите за оперативна и стратешка соработка во борбата против организираниот криминал. За ефикасна борба против организираниот криминал, неопходно е засилување на меѓуинституционалната и меѓународната соработка преку подобрување на размената на информации меѓу Министерството за внатрешни работи, Обвинителството за организиран криминал, Финансиската полиција, Управата за финансиско разузнавање и Царинската управа, како и преку нивно активирање во регионални и европски механизми како Европол, Интерпол, EUROJUST и OLAF. Спроведувањето на заеднички истражни тимови (Joint Investigation Teams - JITs) ќе овозможи подобра координација во борбата против транснационалниот криминал, додека развојот на платформи за доверлива размена на податоци ќе го подобри следењето на финансиските текови и ќе ја зголеми ефикасноста на истрагите. Покрај тоа, зголеменото учество на земјата во иницијативи како SELEC (Southeast European Law Enforcement Center) ќе овозможи размена на искуства и пристап до напредни аналитички алатки за откривање на организирани криминални мрежи.
3. Креирање инклузивен граѓански, мулти секторски и мултидисциплинарен пристап. За ефикасна борба против организираниот криминал, неопходно е континуирано ажурирање и спроведување на Националната стратегија за борба против организираниот криминал, со вклучување на Министерството за внатрешни работи, релевантните министерства, граѓански организации и академската заедница. Поволни резултати во овој вид на криминал каде сторителите се секогаш чекор понапред од институциите ќе се постигнат со ангажирање на експерти од правосудството, економијата, безбедноста и дигиталните технологии, како и преку зголемување на транспарентноста и отчетноста со редовно известување за напредокот и ефектите од спроведените мерки
4. Подобрување на информациските системи, форензички анализи и специјализирани единици за истраги. За поефикасна борба против органи-



## „ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО БОРБАТА СО ФИНАНСИСКИОТ КРИМИНАЛ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА: ВАЖНОСТА НА ЕФИКАСНИТЕ ФИНАНСИСКИ ИСТРАГИ“

зираниот криминал, неопходно е јакнење на разузнавачките и оперативните капацитети преку развој на напредни дигитални алатки за обработка и анализа на податоци, подобрување на финансиските истраги и зајакнување на капацитетите за дигитална форензика. Ова треба да се спроведе од страна на Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал, во координација со МВР, Финансиската полиција, Обвинителството и Царинската управа, преку вработување нови кадри, спроведување на специјализирани обуки и подобрување на техничките ресурси за следење и откривање на криминални активности.

5. Развој на интероперативни платформи за размена на информации за откривање на криминалните активности. Дигитализацијата на институциите е клучна за поефикасно следење и откривање на криминалните активности, што бара развој на интероперативни платформи за автоматска размена на информации помеѓу Министерството за внатрешни работи, Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал, Управата за финансиско разузнавање и Финансиската полиција. Ова треба да се спроведе преку имплементација на електронски системи за размена на податоци, дигитализација на кривичните досиеја и истражни постапки, како и воведување напредни алатки за анализа на финансиски текови, со што ќе се подобри идентификацијата и процесирањето на криминалните групи.
6. Континуирано следење на приоритетите на Европската мултидисциплинарна платформа против криминални закани – ЕМРАСТ. Поддршката на ЕУ-ЕМРАСТ приоритетите е клучна за подобрување на борбата против организираниот криминал во Северна Македонија преку усогласување на националните политики со Европската мултидисциплинарна платформа против криминални закани (ЕМРАСТ). Ова треба да се спроведе од страна на Владата, Министерството за внатрешни работи и Обвинителството за организиран криминал, преку подобрување на соработката со европските органи, активно учество во меѓународни истраги и размена на експерти со земјите-членки на ЕУ. Овие мерки ќе овозможат усвојување на најдобрите европски практики и зајакнување на националните капацитети за справување со криминални закани.

#### **ЧЛЕНОВИ НА РАБОТНА ГРУПА – 4, ПРАВДА, СЛОБОДИ И БЕЗБЕДНОСТ (ПОГЛАВЈЕ 24)**

Јованка Андреевска, Министерство за внатрешни работи

Оливер Бачановиќ, професор, Факултет за безбедност, УКЛО

Неда Димова, новинар, МИА

Наташа Видова, Меѓународна организација за миграција (ИОМ)

Емилија Мизо Димков, обвинителка, Основно јавно обвинителство, Скопје

Никола Дујовски, професор, Факултет за безбедност, УКЛО

Слободан Ивановски, директор на Управата на финансиска полиција (да биде потврдено)

Александар Јанев, директор на Биро за јавна безбедност

Фросина Крушкаровска, Евротинк

Марина Малиш Саздовска, Факултет за безбедност, УКЛО

Тони Милески, професор, Филозофски факултет, УКИМ

Димитар Николовски, Евротинк

Светлана Николовска, професор, Факултет за безбедност, УКЛО

Елена Саздов, Министерство за правда

Анкица Томиќ, МАРРИ-РС

Ајсел Фазлиов, Министерство за внатрешни работи

## РАБОТНА ГРУПА 6: „АНТИКОРУПЦИЈА“

---

**Поглавје 5 – Јавни набавки, Поглавје 18 – Статистика, Поглавје 32  
– Финансиска контрола**

### **ЧЛЕНОВИ НА ПРОГРАМСКИОТ СОВЕТ**

**Милева ЃУРОВСКА** – Национален координатор, професор, Филозофски факултет, Институт за Социологија, УКИМ, Скопје

**Виктор МИТЕВСКИ**, Здружение за анализи и истражувања ЗМАИ, Скопје, координатор на РГ 6, „Антикорупција“.

**Драган ТЕВДОВСКИ**, професор, Економски факултет, континуиран експерт во РГ 6, „Антикорупција“

**Александар КРЖАЛОВСКИ**, извршен директор на МЦМС, копретседавач на РГ 6, „Антикорупција“.

**Никола ЈАЗИСКИ**, проектен координатор.



# 1. ИНТЕГРИРАЊЕ НА ВЕШТАЧКАТА ИНТЕЛИГЕНЦИЈА ВО УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ: ПЕРСПЕКТИВА НА ПОЛИТИКАТА ЗА МАКЕДОНИЈА

## ВОВЕД

Дигиталната трансформација на јавната администрација сè повеќе го обликува фискалното управување, при што вештачката интелигенција (ВИ) игра централна улога во зајакнувањето на транспарентноста, ефикасноста и одговорноста во управувањето со јавните финансии. Технологиите на вештачката интелигенција, особено машинското учење и моќта за аналитички предвидувања имаат потенцијал да ја оптимизираат даночната администрација, да ја подобрат буџетската ефикасност, да го зајакнат надзорот над јавните набавки и да ги намалат финансиските измами. Европските влади веќе имплементираа фискални политики водени од ВИ, користејќи сознанија водени од податоци за да го модернизираат собирањето приходи и следењето на расходите.

Европската Унија (ЕУ) ја промовира вештачката интелигенција како дел од својата стратегија за дигитална декада 2030 година.<sup>2</sup> Општа цел на стратегијата е да ја зајакне дигиталната трансформација и конкурентност на европските економии, фокусирајќи се во четири клучни области:

- Зајакнување на дигиталните вештини на населението во ЕУ, односно најмалку 80 % од населението да поседува основни дигитални вештини, а во ЕУ да има 20 милиони ИКТ-специјалисти, со стремеж кон родова рамноправност.
- Развој на дигитална инфраструктура за обезбедување гигабитна поврзаност за сите и зголемување на учеството на ЕУ

---

<sup>1</sup> Директор на Здружението за анализи и истражување, ЗМАИ, Скопје.

<sup>2</sup> [Europe's Digital Decade: digital targets for 2030](#), European Commission, 2023.

во глобалното производство на напредни полупроводници на 20 %.

- Дигитализација на бизнисите: До 2030 година, 75 % од компаниите во ЕУ би требело да користат технологии како „облак“ (Cloud), вештачка интелигенција или големи податоци (big data) и да се удвои финансискиот прилив, но и 90% од малите и од средните претпријатија да користат барем базично ниво на дигитализација.
- Дигитализација на јавните услуги: Обезбедување 100 % онлајн клучни јавни услуги и пристап до електронски медицински досиеја за сите граѓани, како и обезбедување дигитални лични карти.

Во овој контекст, ЕУ планира да мобилизира 200 милијарди евра инвестиции за развој на ВИ, вклучувајќи формирање европски фонд од 20 милијарди евра за изградба на гига фабрики за ВИ. Во поглед на регулативите на оваа област, постојат повеќе иницијативи и предлози за натамошно развивање.<sup>3</sup> Во многу држави во ЕУ се воведени нови надлежни тела, центри или комисии што имаат надзорна улога врз разни закони со што би се обезбедило правилна имплементација на ВИ-алатките или системите за автоматско алгоритамско одлучување. Во нашата средина се потребни многубројни измени на законски и подзаконски акти, каде што ќе се адресираат предизвиците што ги носи ВИ, било да се тоа закони поврзани со заштита на лични податоци, образование, медиуми, здравство, сообраќај или инвестиции.<sup>4</sup>

Работната група за Антикорупција при Националната конвенција за Европската Унија во Северна Македонија (НКЕУ-МК) ја посвети својата трета сесија на примената на вештачката интелигенција во управувањето со јавните финансии. Дискусијата се фокусираше на предусловите за успешно воведување на ВИ во фискалното управување, особено на потребата од институционална интеграција на податоците и воспоставување обединета национална дигитална стратегија.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> [PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL LAYING DOWN HARMONISED RULES ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE \(ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT\) AND AMENDING CERTAIN UNION LEGISLATIVE ACTS.](#)

<sup>4</sup> Мислење на **Александар Костадинов**, претседател на Институтот за дигитализација, економија и иновации - ИДЕИ во статијата [Вештачката интелигенција и македонскиот јавен сектор веројатно се смешни заедно](#), Bloomberg Adiria, 2024.

<sup>5</sup> [Сесијата се одржа на 17.07.2024](#) и на неа дадоа придонес: **Стефан Андоновски** – министер за дигитална трансформација, **Милева Ѓуровска** – Национална коорди-

Во контекст на дигиталната трансформација, Северна Македонија презема чекори за подобрување на својата информатичко-комуникациска технологија (ИКТ). Националната ИКТ-стратегија 2023-2027<sup>6</sup> се базира врз четири основни столба: дигитална поврзаност и ИКТ-инфраструктура, развој на дигитални вештини кај граѓаните, развој на дигитална влада и поддршка за дигитализација на бизнисите и иновации. Оваа стратегија има цел да обезбеди стратегиска рамка за забрзана дигитална трансформација на земјата, вклучувајќи употреба на напредни технологии, како ВИ, големи податоци и други ИТ-услуги.

Покрај тоа, [Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2022-2025](#) е стратегиски документ што се стреми кон развој на системот за управување со јавните финансии. Оваа програма вклучува мерки за одржување стабилен буџет на долг рок и обезбедување квалитетни и брзи услуги за граѓаните и бизнисите, преку модерна и ефикасна јавна администрација базирана врз дигитализација. Сепак, и покрај овие иницијативи, земјата се соочува со предизвици во интеграцијата на ВИ во јавниот сектор. Според постојните анализи некои земји во регионот, како Србија, инвестираат во суперкомпјутери за ВИ, Северна Македонија е во процес на усогласување на своите регулативи со оние на Европската Унија.<sup>7</sup>

За да се обезбеди ефикасна имплементација на вештачката интелигенција (ВИ) во фискалното управување, неопходно е да се надминат постојните системски предизвици, како што се фрагментирани бази на податоци, ограничената институционална интероперабилност и недостигот на унифицирани дигитални стандарди. Ова

---

наторка на НКЕУ-МК и претседателка на Европско движење, Александар Кржаловски – Извршен директор на Македонскиот центар за меѓународна соработка, **Јури Кивимае** – Аналитичар за податоци, оддел за разузнавање, Естонски даночен и царински оддел, Талин, **Елена Петрова** – Директор на Управа за јавни приходи, **Боро Јакимовски** – Декан на факултет за информатички науки и компјутерско инженерство, Драган Тевдовски – НКЕУ-МК експерт, професор, Економски факултет – Скопје, **Диме Галапчев** – Претставник на Стопанска комора на Северна Македонија, соосновач и извршен директор на FinqUp, **Мила Јосифовска – Данаиловска**, програмски менаџер, Фондација Метаморфозис, Виктор Митевски – координатор на РГ-6, Извршен директор на ЗМАЈ.

<sup>6</sup> [Национална ИКТ Стратегија на Република Северна Македонија 2023-2027 година](#)

<sup>7</sup> „Досега земјата нема преземено конкретни видливи чекори во насока на примена на ВИ во јавниот сектор. Во однос на ЕУ-регулативата, некои балкански земји донесоа закони врз основа на постојната предлог-директива на ЕУ. Спротивно, кај нас нема почнати активности за транспозиција на ЕУ-законодавството поврзано со ВИ“ – изјава на министерот за дигитална трансформација, Стефан Андоновски, цитат преземен: [Вештачката интелигенција и македонскиот јавен сектор веројатно се смешни заедно](#), Bloomberg Adiria, 2024.

бара координиран институционален пристап што ќе вклучи интеграција на податоците, развој на унифицирана регулаторна рамка и воспоставување сеопфатна национална дигитална стратегија. Само преку таков структуриран и синхронизиран пристап, ВИ може да придонесе за поефикасно управување со јавните финансии, превенција на финансиски злоупотреби и засилување на антикорупциските механизми.

### **1.1. Оптимална имплементација на ВИ во јавната администрација: Клучни механизми и практики**

Придобивките од вештачката интелигенција во јавната администрација ќе бидат максимално искористени само доколку технологијата се имплементира правилно, транспарентно и одговорно. За тоа е неопходно воведување структуриран пристап, кој ги вклучува следниве клучни механизми:

Дигитализација и автоматизација на рутинските административни процеси е еден од основните аспекти на ВИ, со што може значително да се намали потребата од човечка интервенција, особено во административните и бирократските процедури. Области на примена на ВИ се однесува на: автоматско анализирање, верификација и одобрување на апликации (на пр., лиценци, дозволи, пријави за субвенции); роботска автоматизација на процеси (RPA – Robotic Process Automation) – воведување софистицирани алгоритми што извршуваат административни задачи (на пр., верификација на податоци, одобрување трансакции, управување со поднесоци); интерактивни онлајн платформи за граѓански услуги – овозможување на дигитални формулари и електронски пријави што значително ја намалуваат потребата од физичко присуство и рачна обработка од службеници. Електронското аплицирање и онлајн плаќањата ќе ги намалат редиците пред институциите, ќе го намалат бројот на службениците, а отсуството на директен контакт ги ограничува можностите за коруптивни практики.<sup>8</sup>

Исто така, ВИ може успешно да се применува во превенција на корупција преку алгоритми за анализа на податоци. ВИ може проактивно да идентификува ризици од корупција, клиентелизам и фаворизирање преку анализа на големи бази на податоци. Тоа се постигнува преку системи за детекција на аномалии во јавните набавки – алгоритми за машинско учење можат да анализираат нестандартни

---

<sup>8</sup> Долгите редици пред институциите и коруптивните практики ја нагласуваат потребата од целосна дигитализација на јавните услуги во Северна Македонија, [Радио Слободан Европа, 8 јануари 2025.](#)

обрасци во доделувањето договори и да сигнализираат потенцијални злоупотреби. Во истиот контекст може да се воведат програми за предвидување ризик од корупција преку анализа на податоци за јавни тендери, договори и финансиски трансакции за да препознае нерегуларност. Не помалку е значајна ВИ во овозможување јавен пристап до анализирани информации, преку онлајн платформи што овозможуваат мониторинг на трошењето јавни средства.

Виртуелните асистенти и интелигентните системи за поддршка на одлучувањето можат значително да ја подобрат отвореноста и достапноста на институциите за граѓаните. Ова се постигнува преку имплементација на ВИ-асистенти (чет-ботови) во институциите – дигитални платформи што во реално време одговараат на прашања од граѓаните и ги насочуваат кон соодветни административни процедури. Вештачката интелигенција може да обработува огромни количини јавни податоци и да обезбедува прецизен и јасен пристап до потребните информации за граѓаните и бизнисите. Централизираните портали за јавни услуги ќе им овозможат на граѓаните електронски да ги следат своите барања и да добиваат ажурирани информации без посредници.

Во меѓународната практика, ВИ-алатките веќе се користат за идентификација на неправилности и злоупотреби при распределба на финансиски средства, вклучително доделување субвенции, распределба на социјална помош и јавни набавки. Преку анализа на големи количини податоци и идентификација на сомнителни обрасци на трошење, ВИ може да помогне во рано откривање неправилности и коруптивни практики, овозможувајќи проактивен пристап кон фискалниот надзор и отчетноста на јавните институции.

Оваа трансформација бара синергија меѓу владините институции, академската заедница и приватниот сектор со цел да се развијат ефективни, етички и одржливи механизми за имплементација на ВИ во јавниот сектор. Само на тој начин, Северна Македонија може да се приближи до европските дигитални стандарди и да ја зголеми ефикасноста и транспарентноста во управувањето со јавните ресурси.

## **1.2. Вештачка интелигенција во јавните финансии: Предизвици и можности за Северна Македонија**

Северна Македонија, иако ги препознава потенцијалите на ВИ, се соочува со специфични предизвици во нејзината примена во јавните финансии. Покрај тековните напори за дигитализација на јавна-

та администрација, земјата се соочува со фрагментирани системи за податоци, ограничена институционална интероперабилност и регулаторни ограничувања. Националната конвенција за Европската Унија во Северна Македонија (НКЕУ-МК), експертите и владините претставници истакнаа дека фискалното управување базирано врз ВИ не може да успее без претходна институционална интеграција на податоците и обединета национална дигитална стратегија.

Во однос на процената на подготвеноста на земјата за усвојување на вештачката интелигенција (ВИ), во споредба со напредокот на земјите од регионот и Европа, може да се заклучи дека се прават одредени напори во оваа насока. Сепак, врз основа на најдобрите глобални практики и неодамнешните дебати за јавни политики, се идентификуваат неколку клучни бариери што го попречуваат напредокот на реформите во јавните финансии во Северна Македонија, особено во доменот на дигитализацијата и примената на вештачката интелигенција.

Додека Европската Унија (ЕУ) ја промовира ВИ како дел од нејзината поширока стратегија за дигитална декада 2030 година, Македонија се соочува со фрагментирани системи за податоци, ограничена институционална интероперабилност и регулаторни ограничувања. На неодамнешната дискусија во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Македонија (НКЕУ-МК), експертите и владините претставници истакнаа дека фискалното управување што би било водено од ВИ не може да успее без претходно да се обезбеди институционална интеграција на податоци и обединета национална дигитална стратегија.

Литературата за ВИ во јавната администрација сугерира дека интегрирањето на ВИ во УЈФ може да ја подобри ефикасноста и да ја намали корупцијата, усогласувајќи се со пошироките трендови на е-влада и дигитална трансформација (Janssen et al., 2020). Фискалното управување водено од вештачката интелигенција овозможува донесување одлуки во реално време преку предвидлива аналитика, намалувајќи ја зависноста од рачна обработка и ублажување на ризиците поврзани со човечка грешка и бирократска неефикасност.

Апликациите за вештачка интелигенција во даночната усогласеност, откривањето измами и фискалните предвидувања покажаа придобивки во ефикасноста низ Европа (European Commission, 2022). Земјите, како што се Естонија и Обединетото Кралство, се пионери во моделите за даночно усогласување со вештачка интелигенција, при што естонскиот систем е-даноци ги автоматизира даночните декларации и користи предвидлива аналитика за подобрување на напла-

тата на приходите. Сепак, успехот на УЈФ воден од ВИ во голема мера се потпира на институционалната дигитализација и интероперабилноста на податоците, бидејќи ефективните модели на вештачка интелигенција бараат структурирани, висококвалитетни збирки на податоци (ОЕЦД, 2023).

За време на дискусиите во НКЕУ-МК беше заклучено дека вештачката интелигенција во јавните финансии останува секундарно во однос на поширокиот предизвик за дигитализација на управувањето со јавните финансии. Експертите нагласија дека над 90 % од институциите сè уште се потпираат на складирање податоци во хартиена форма или рачно разменуваат информации, што значително го ограничува потенцијалното влијание на вештачката интелигенција во даночната администрација и следењето на јавните расходи. Овој недостиг на институционална поврзаност беше опишан како структурно тесно грло, што покажува дека финансиската транспарентност водена од вештачката интелигенција ќе остане аспиративна доколку прво не се имплементира интегрираната дигитална инфраструктура.

Буџетското предвидување е уште една критична област каде што ВИ се покажува како корисна. Традиционалните методи на фискално планирање во голема мера се потпираат на историски податоци и економски модели, честопати не успевајќи да ги опфатат ненадејните економски промени или надворешните шокови. Алатките за прогнозирање базирани врз вештачка интелигенција можат да вклучат огромни количини економски податоци во реално време, овозможувајќи подинамично и поодговорно буџетирање. Европската Унија има развиено системи за следење на фискалниот ризик управуван од вештачката интелигенција што ги проценуваат макроекономските показатели и препорачуваат приспособувања на јавната потрошувачка за да се спречат буџетските дефицити (ОЕЦД, 2022).

### **1.3. Примената на вештачката интелигенција во наплата на приходи и даночна администрација**

Литературата укажува дека системите за даночна усогласеност управувани од вештачката интелигенција ја подобруваат наплатата на приходите преку идентификување модели на даночно затајување и автоматизирање на ревизиите (ММФ, 2021). Естонскиот е-даночен систем и моделите за ревизија на вештачката интелигенција на Обединетото Кралство HMRC успешно ја зголемија даночната транспарентност, додека ги намалија административните трошоци (Светска

банка, 2022 година). Успехот на овие системи зависи од размената на податоци во реално време меѓу даночните агенции, регистрите за вработување и финансиските институции.

Студиите на Светска банка (2022) покажуваат дека моделите за даночна усогласеност управувани од вештачката интелигенција можат да ја подобрат ефикасноста со автоматизирање на процените на даночните пријави и откривање несовпаѓања во финансиското известување. Алатките за процена на ризик со помош на вештачка интелигенција можат да ги анализираат даночните декларации во реално време, идентификувајќи недоследности и означувајќи ги случаите со висок ризик за натамошна истрага. HM Revenue & Customs (HMRC) на Обединетото Кралство успешно имплементира модели за машинско учење за откривање лажни побарувања и предвидување неусогласеност, зголемувајќи ја ефикасноста на наплатата на приходите (Дигитална служба на Владата на Велика Британија, 2022 година).

Македонија постигна одреден напредок во даночната дигитализација, со тоа што Управата за јавни приходи (УЈП) автоматизира одредени услуги, но сепак ВИ останува недоволно искористена. Според дискусиите на НКЕУ, главниот предизвик на владата не е достапноста на решенија за вештачка интелигенција, туку неподготвеноста на институциите да ги интегрираат даночните системи во заедничка национална платформа. Експертите нагласија дека без институционална соработка и задолжителни протоколи за споделување податоци, вештачката интелигенција ќе има ограничено влијание во борбата против даночната измама или зголемување на наплатата на приходите.

#### **1.4. Вештачката интелигенција во доменот на јавните расходи и буџетирање**

Ефективното управување со јавните расходи е критично за фискалната одржливост, но неефикасноста во буџетирањето и распределбата на ресурсите продолжуваат да го разликуваат македонскиот систем за управување со јавни финансии. Од друга страна, ВИ го подобрува буџетското предвидување и следењето на расходите преку анализа на економските трендови и идентификување на неефикасноста во трошењето (Извештај за европска дигитална стратегија, 2023 година). Земјите, како на пример, Финска и Германија, користат алатки за следење на буџетот во реално време напојувани со вештачка интелигенција, дозволувајќи им на владите динамично да ги

приспособат расходите како одговор на економските промени (ОЕЦД, 2022).

Покрај тековните буџетски реформи на Македонија, предвидувањата водени од ВИ сè уште не се институционализирани. Експертите од НКЕУ истакнаа дека министерствата често работат одвоени системи за финансиско следење, спречувајќи анализа на фискалните ризици во реално време. Без централизирано складиште на податоци за јавните финансии, интегриран ИТ-систем за управување со јавни финансии (ИФМИС), буџетското планирање засновано врз вештачка интелигенција останува неостварливо. Претстојната иницијатива „Паметна Македонија“ има цел да го реши ова прашање, усогласувајќи ја дигитализацијата на националниот буџет со стандардите на ЕУ за дигитална декада 2030 година. Сепак, усогласувањето на политиките мора да биде поврзано со техничката имплементација.

### **1.5. Примената на вештачката интелигенција во откривање измами и јавни набавки**

Корупцијата и измамата во јавните финансии остануваат критични грижи во многу економии во развој, вклучително и Македонија. Форензичките сметководствени алатки засновани врз вештачка интелигенција играат сè поважна улога во откривањето измами во системите за јавни набавки (Европски суд на ревизори, 2021 година). Холандија и Хрватска развија модели за следење на набавките управувани од вештачка интелигенција, кои автоматски ги означуваат неправилностите во процесите на наддавање (Хрватскиот институт за јавни финансии, 2023 година). Овие системи ги намалуваат ризиците од корупција и го подобруваат финансискиот надзор. Слични иницијативи се поведени во Холандија, каде што системите означуваат сомнителни активности за наддавање, намалувајќи ја измамата при набавки (Холандски суд за ревизија, 2022 година).

На македонскиот систем за јавни набавки му недостасува откривање измами управувано од вештачка интелигенција, покрај постоењето на целосно електронска платформа за јавни набавки. На дискусиите во рамките на НКЕУ беше истакнато дека целосното автоматизиран систем за откривање корупција ќе бара интеграција меѓу базите на податоци за набавки и регистрите за вработување, даноци и финансиски средства. Предложената меѓусебно поврзана рамка за следење на набавките може да ѝ овозможи на вештачката

интелигенција да открие конфликти на интереси и сомнителни модели на договори во реално време.

### **1.6. Предизвици и бариери за усвојување на вештачката интелигенција во Македонија**

Покрај евидентните придобивки од ВИ во УЈФ, Македонија се соочува со неколку бариери за усвојување. Студијата на Светска банка (2021) за дигиталната трансформација во Западен Балкан нагласува дека институционалната подготвеност, управувањето со податоците и регулаторните рамки остануваат клучни предизвици за интеграцијата на вештачката интелигенција во јавните финансии.

1. Фрагментација на податоците и проблеми со квалитетот: системите за вештачка интелигенција бараат структурирани и висококвалитетни збирки на податоци за ефективно да функционираат. Во Македонија финансиските податоци се дисперзирани низ повеќе владини институции, создавајќи предизвици во интероперабилноста на податоците.
2. Регулаторни празнини и етички грижи: Фискалното управување водено од ВИ бара цврста правна рамка за да се обезбеди транспарентност, одговорност и заштита на податоците. На Македонија ѝ недостигаат специфични регулативи што ја регулираат вештачката интелигенција во јавните финансии, што предизвикува загриженост за алгоритамските предрасуди и транспарентноста на одлучувањето.
3. Институционален капацитет и јаз во вештини: Успешната имплементација на вештачката интелигенција во УЈФ бара квалификуван персонал во науката за податоци, вештачка интелигенција и фискалното управување. На македонскиот јавен сектор му недостасува експертиза за вештачка интелигенција, поради што се потребни иницијативи за градење капацитети за континуирани обуки на владините службеници за финансиско управување со ВИ.
4. Буџетски ограничувања и инвестициски потреби: Усвојувањето на вештачката интелигенција бара значителни инвестиции во дигиталната инфраструктура и кибербезбедноста. Ограниченото финансирање на јавниот сектор може да ја попречи способноста на Македонија да распореди решенија за УЈФ управувани од ВИ.

## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА**

### **Пристапност до јавни податоци**

- Јавните податоци треба да бидат слободно достапни за сите граѓани. Институциите што поседуваат јавни податоци мора да признаат дека овие податоци ѝ припаѓаат на јавноста, а не на самите институции. УЈФ водено од вештачката интелигенција зависи од висококвалитетни, интероперабилни збирки на податоци и е неопходна силна политика за отворени податоци за да се максимизира влијанието на ВИ врз транспарентноста и ефикасноста.
- Алтернативни текови на приходи: Институциите што генерираат приходи првенствено преку продажба на јавни податоци треба да преминат кон деловни модели што генерираат приход од услуги со додадена вредност, како што се издавање сертифицирани документи, автентикација и напредна аналитика.
- Употреба на податоци управувана од вештачка интелигенција: Податоците што не се користат немаат вредност. Со тоа што податоците ќе бидат слободно достапни и со помош на аналитичка ВИ, институциите можат да ги подобрат фискалните предвидувања, да откријат измами и да го подобрат одлучувањето во буџетското планирање и јавните набавки.

### **Централизирана координација и интегрирани системи**

- Интегриран владин клауд за фискални податоци: Координацијата и планирањето на дигиталната инфраструктура треба да се централизираат под еден владин ентитет за да се обезбеди конзистентност, ефикасност и финансиска аналитика овозможена од вештачка интелигенција. Унифициран центар за фискални податоци ќе овозможи следење на даночната усогласеност со вештачка интелигенција, предвидување на буџетот и следење на расходите.
- Целосна имплементација на интероперабилноста: Системите за вештачка интелигенција бараат во реално време меѓуинституционална размена на податоци за да функционираат ефективно. Националната платформа за интероперабилност треба

да биде задолжителна за сите владини агенции вклучени во финансиското управување, вклучувајќи ги даночната администрација, надзорот над набавките и трезорските операции.

- Фискална интелигенција управувана од вештачка интелигенција: Напредните алатки за вештачка интелигенција треба активно да се користат за да се подобри фискалното управување, особено во автоматизираното откривање даночни измами, оптимизацијата на буџетот и финансиската ревизија во реално време. Аналитичките способности за предвидување кои ВИ ги поседува можат да ја подобрат ефикасноста на распределбата на ресурсите и да ги намалат фискалните загуби.

### **Внимателно и постепено воведување вештачка интелигенција во управувањето со јавните финансии**

- Фазно распоредување на вештачката интелигенција во фискалното управување: ВИ треба постепено да се воведува во УЈФ за да се овозможи структурирана адаптација, системска интеграција и градење на капацитетите на персоналот. Пилот-проектите во даночната усогласеност, следењето на расходите и надзорот на набавките треба да претходат на целосното усвојување на вештачката интелигенција.
- Цврсти протоколи за безбедност на податоците: Употребата на ВИ во фискалното управување бара строги политики за кибербезбедност за да се спречат прекршувањата на податоците, да се обезбеди приватност и да се избегнат предрасуди при донесување одлуки. Фискалната анализа заснована врз ВИ мора да се усогласи со стандардите на ЕУ за заштита на податоците.
- Вештачката интелигенција во откривањето измами и спречувањето на корупцијата: ВИ треба да се искористи за автоматизирање на откривањето неправилности во јавните набавки и означување на ризиците од корупција преку вкрстување на финансиските трансакции со јавните официјални регистри. Интеграцијата на вештачката интелигенција во механизмите за борбата против корупцијата ќе ја подобри транспарентноста и одговорноста во фискалното управување.
- Континуирана евалуација и регулаторни приспособувања: Имплементацијата на вештачката интелигенција треба да се следи и да се оценува континуирано, со соодветно ажурирани

законодавни рамки за да се адресираат ризиците што се развиваат, предрасудите и етичките размислувања.

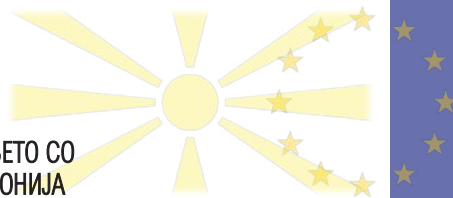
### **Развој на знаења и вештини на вработените во институциите**

- Подобрувањата во фискалното управување со вештачка интелигенција ќе бидат ефективни само доколку институциите го изградат потребниот човечки капитал. Програмите за обука треба да се фокусираат на науката за податоци, етиката на вештачката интелигенција и финансиската анализа и за ИТ-специјалисти и за финансиски професионалци.
- Обезбедување транспарентност на вештачката интелигенција и човечки надзор: ВИ не треба да се третира како „црна кутија“ каде што јавните службеници се потпираат на резултатите без да ги разберат основните процеси.
- Размена на знаење од јавниот и приватниот сектор: експертизата за вештачка интелигенција во приватниот сектор треба да се искористи за реформи во јавните финансии преку јавно-приватни партнерства, иницијативи за истражување на вештачката интелигенција и соработки за градење дигитални капацитети.

### **Учество на граѓанското општество во дигитална трансформација водена од вештачката интелигенција**

- Експертскиот совет за дигитална трансформација треба да вклучи претставници од граѓанските организации, академската заедница и деловните сектори за да се осигури дека политиките за УЈФ водени од ВИ се усогласуваат со демократската одговорност и јавниот интерес.
- Фискалното управување засновано на вештачка интелигенција треба да биде во согласност со општествените потреби, обезбедувајќи редовни консултации и поголемо учество на засегнатите страни во креирањето на фискалните политики што ќе води кон зголемување на буџетската транспарентност, подобрување на надзорот над јавните набавки и обезбедување на правична даночна политика.

- Политиките за дигитална трансформација мора да бидат придружени со програми за дигитална писменост на национално ниво, обезбедувајќи граѓаните, бизнисите и државните службеници да ги разберат алатките за фискално управување водени од вештачката интелигенција и нивните импликации врз управувањето и одговорноста.
- Интеграцијата на вештачката интелигенција во управувањето со јавните финансии во Македонија зависи од сеопфатна дигитална стратегија што ќе даде приоритет на интероперабилноста на податоците, кибер-безбедноста, институционалните капацитети и граѓанскиот ангажман. Препораките од сесијата на НКЕУ нагласуваат потребата од координација меѓу институциите, јасна регулатива и управување со ризиците, усогласувајќи се со европските фискални стандарди. Со фазен пристап кон имплементацијата на ВИ, Македонија може да ја зголеми фискалната ефикасност, намали корупцијата и обезбеди транспарентен и одговорен систем за јавни финансии.

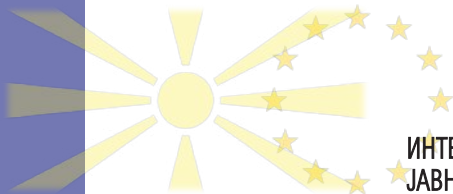


**ПРЕПОРАКИ 3-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 6 – „АНТИКОРУПЦИЈА“  
(ПОГЛАВЈЕ 5 – ЈАВНИ НАБАВКИ, ПОГЛАВЈЕ 18 – СТАТИСТИКА,  
ПОГЛАВЈЕ 32 – ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА НА ТЕМА:**

**Интегрирање на вештачката интелигенција во управувањето со јавните  
финансии: перспектива на политиката за Македонија**

**10 септември 2024 година**

1. Владата на Република Северна Македонија да им обезбеди слободен пристап на граѓаните до јавни податоци бидејќи тие ѝ припаѓаат на јавноста, а не на институциите.
2. Секоја од јавните институции што управуваат со податоци и генерираат приходи од продажба на податоци (Централен регистар, Катастар, Управа за јавни приходи, Царина итн.) и што остваруваат приходи првенствено преку продажба на јавни податоци треба да преминат кон деловни модели што генерираат приход од услуги со додадена вредност, како што се издавање сертифицирани документи, автентикација и напредна аналитика.
3. Владата со Министерството за дигитална трансформација да ги зајакне политиките за креирање силна политика за отворени податоци со цел креирање висококвалитетни, интероперабилни бази на податоци без кои не е можно ефикасно управување на јавните финансии со примена на ВИ, што ќе обезбеди поголема ефикасност и транспарентност.
4. Се препорачува Владата со Министерство за дигитална трансформација да обезбедат централизирана дигитална инфраструктура со владин „облак“ (cloud) што ќе овозможи следење на даночната усогласеност со ВИ, предвидување на буџетот и следење на расходите. Сите владини агенции мора да обезбедат интероперабилност во реално време за ВИ-анализа, што ќе овозможи автоматизирано откривање даночни измами и оптимизација на буџетот.
5. Националната платформа за интероперабилност треба да биде задолжителна за сите владини агенции вклучени во управувањето со јавните финансии, вклучувајќи ги даночната администрација, надзорот на набавките и трезорските операции.



6. Министерството за дигитална трансформација, Министерството за финансии и Владата на Република Северна Македонија, воведувањето на вештачката интелигенција да го спроведат по фази, преку пилот-проекти за следење на даночната усогласеност, расходите и надзор на јавните набавки.
7. Воведувањето на ВИ во управувањето со јавните финансии бара строги *кибербезбедносни* политики за да се спречат злоупотребите на податоците, да се осигури приватноста и да се елиминира пристрасноста при донесувањето одлуки.
8. Владата на Република Северна Македонија и сите јавни институции да се заложат за инвестиции во обуки за службениците во анализа на податоци, етика на ВИ и финансиска аналитика. ВИ не смее да се користи како „црна кутија“ во која јавните службеници слепо се потпираат на резултатите без разбирање на основните процеси. Финансиските одлуки базирани врз ВИ мора да бидат разбирливи, ревизибилни и отчетни.
9. Се предлага Експертскиот совет за дигитална трансформација да вклучи претставници од граѓанското општество, академијата и бизнисот за да се осигури дека политиките за ВИ се усогласени со јавниот интерес. Потребни се редовни консултации за улогата на ВИ во буџетската транспарентност, надзорот над јавните набавки и даночната правичност, како и национални програми за дигитална писменост.

## **2. ПОДАТОЦИ НА КОИ ИМ ВЕРУВАМЕ: ПРЕДУСЛОВ ЗА ПОСИЛНА ЕКОНОМИЈА И ЕФИКАСНА БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА**

Во современото глобализирано општество, прецизните и транспарентни статистички податоци се темел на ефективното управување, економското планирање и институционалниот интегритет. Без доверливи податоци, процесот на креирање јавни политики станува неизвесен, инвестициската предвидливост се намалува, а борбата против корупцијата е значително ослабена.

Оваа тема произлегува од потребата за оформување сеопфатна слика за состојбите во Кластер 1, преку интегрирање податоци од Поглавје 18 – Статистика. Како земја кандидат за членство во Европската Унија, Република Северна Македонија е обврзана да го усогласи својот статистички систем со стандардите на Евростат, што е клучен предуслов за пристапниот процес.

Овој труд се заснова врз постојните анализи за оваа област, но и на дијалогот што се водеше во рамките на Националната конвенција за Европската Унија, особено преку Работната група за антикорупција. Темата обработува аспекти од Поглавје 18, кое е еден од фундаменталните столбови на процесот на пристапување, но и пошироки прашања поврзани со зголемување на транспарентноста и ефективното спроведување на јавните политики – не само во економската сфера туку и во други клучни области.

Покрај усогласувањето со ЕУ, градењето независен и доверлив статистички систем е клучен предуслов за добро владеење, намалување на корупцијата и подобрување на економското управување. Недостигот на транспарентност, селективното известување и политичкото влијание врз податоците создаваат несигурност меѓу граѓаните и инвеститорите, попречувајќи го напредокот на реформите и институционалната стабилност.

## **2.1. Поглавје 18 – Статистика: Важноста на доверливи и транспарентни податоци за евроинтеграциите и економското управување**

Во ерата на глобализацијата и дигиталната трансформација, точните и веродостојни податоци станаа клучен темел за ефективно управување, економскиот раст и институционалниот интегритет.

Како земја кандидат за членство во Европската Унија, Република Северна Македонија треба да го усогласи својот статистички систем со европските стандарди утврдени од Евростат, во рамките на Поглавје 18 – Статистика, кое припаѓа на Кластер 1: Темели на пристапниот процес.

Ова поглавје опфаќа хармонизација на статистичките методологии, процеси и податоци со Европскиот статистички систем (ЕСЕ), што подразбира:

- усогласување на националните статистички институции со барањата на Евростат,
- обезбедување транспарентност и доверливост на статистичките податоци,
- развој на кредибилна статистичка инфраструктура,
- гарантирање на независноста на статистичките институции,
- подобрување на собирањето и обработката на податоците во различни области, како што се демографија, економија, финансии, трговија, индустрија и социјални индикатори.

Од перспективата на евроинтеграциите, изградбата на веродостојна и објективна статистичка база е неопходен инструмент преку кој се мери напредокот во реформските процеси за време на пристапните преговори. Статистиката претставува клучен индикатор за мониторинг на економските, социјалните и административните реформи, што ја прави основен механизам за оценување на исполнувањето на критериумите за членство.

Поглавје 18 – Статистика не е само техничко барање, туку и стратегиски инструмент за подобрување на управувањето, зајакнување на демократските процеси и создавање предвидлива и стабилна економска средина, што е од суштинско значење за целокупниот развој на Република Северна Македонија.

Од друга страна, градењето одржлив, транспарентен и систематски организиран статистички систем е фундаментален предуслов за секоја држава, бидејќи без него не е можно:

- ефикасно управување со јавните ресурси,
- квалитетно економско планирање,
- мониторинг на јавните политики,
- спроведување на ефективни антикорупциски мерки.

Транспарентноста, односно пристапот до статистички податоци создадени од институциите, е клучен фактор за зајакнување на довербата на граѓаните во институциите. Ова е особено важно во борбата против корупцијата и исполнувањето на стандардите во Поглавје 5 – Јавни набавки и Поглавје 32 – Финансиска контрола, кои бараат:

- отчетност и одговорност во трошењето на јавните средства,
- достапност на детални финансиски и економски податоци,
- јакнење на механизмите за ревизија и надзор.

Ефикасното креирање политики, отчетноста на носителите на одлуки и подобриот пристап до информации за граѓаните и бизнисзаедницата се директно поврзани со веродостојноста и ажурирањето на податоците.

Прецизните и ажурирани податоци се клучен фактор за економскиот развој, бидејќи:

- создаваат сигурна основа за носење одлуки од страна на инвеститорите,
- придонесуваат за финансиска стабилност,
- ја зголемуваат предвидливоста на економските текови и макроекономската политика,
- овозможуваат ефикасно управување со фискалните и монетарните инструменти.

Улогата на податоците во економскиот раст и напорите за борбата против корупцијата е широко дискутирана во литературата за глобалната политика. Според Стиглиц, Сен и Фитуши (2009), обезбедувањето висококвалитетни и транспарентни податоци ја подобрува ефикасноста на управувањето и ја зајакнува довербата на јавноста во институциите. Слично на тоа, Ачемоглу и Робинсон (2012) нагласуваат дека инклузивните институции што се потпираат на робусно упра-

вување со податоци поттикнуваат долгорочна економска стабилност. Светска банка (2022) нагласува дека дигиталната трансформација и иницијативите за отворени владини податоци значително ја намалуваат корупцијата преку зголемување на надзорот и овозможување учество на јавноста.

Според Мојмир Мрак, „Добрата статистика е инфраструктура за нормален економски и социјален развој на секоја земја. Статистиката е основа за добра регулатива. Ако земјата не може да ги исполни условите од Европската комисија, парите не доаѓаат во земјата. Ако сакате да покажете реформи, мора да имате добри индикатори, а за тоа ви требаат податоци.“<sup>9</sup>

Индексот за дигитална економија и општество (DESI) на Европската комисија за 2023 година покажува дека земјите со силно управување со податоци, како што се Данска и Естонија, постигнуваат висок степен на дигитална зрелост, што позитивно влијае врз нивниот економски раст и нивото на корупција. На пример, според Индексот за перцепција на корупцијата на „Транспаренси интернешнел“ за 2023 година, Данска и Естонија се меѓу најдобро рангираните земји, што укажува на ниско ниво на корупција. Од друга страна, балканските земји покажуваат послаби резултати во DESI, што е поврзано со предизвици како економска стагнација и повисоко ниво на корупција. Оваа корелација сугерира дека подобрувањето на дигиталната инфраструктура и управувањето со податоци може да придонесе за економски развој и намалување на корупцијата во регионот.<sup>10</sup>

Република Северна Македонија се соочува со значајни предизвици во својот систем за управување со податоци, кои влијаат врз економското планирање, довербата на инвеститорите и ефикасноста на јавната администрација. Овие предизвици вклучуваат недоследности во собирањето и верификацијата на податоците, како и ограничен јавен пристап до економските и финансиските информации.

За разлика од некои земји во регионот, како на пример, Словенија и Хрватска, кои успешно ги интегрираа реформите во дигиталната јавна администрација, Северна Македонија се соочува со тешкотии во стандардизацијата на податоците и обезбедувањето отворен пристап до владините информации. Овие недостатоци го поткопуваат економското планирање, ја намалуваат довербата на инвеститорите и создаваат ранливост во управувањето што дозволуваат корупцијата

---

<sup>9</sup> Професор и раководител на Жан Моне, Катедра на академската единица за пари и финансии, Економски факултет на Универзитетот во Љубљана – дел од излагањето на 4-тата сесија на РГ 6, „Антикорупција“.

<sup>10</sup> Transparency International 2023

да опстојува. За да се подобрат состојбите, неопходни се реформи насочени кон подобрување на транспарентноста, стандардизацијата и јавниот пристап до податоците. Ова вклучува зајакнување на капацитетите на институциите задолжени за собирање и анализа на податоци, усогласување со европските стандарди за отворени податоци и имплементација на дигитални решенија што ќе ја подобрат ефикасноста на јавната администрација. Со овие мерки, Северна Македонија може да го подобри својот систем за управување со податоци, што е клучно за економскиот развој, привлекување инвестиции и намалување на корупцијата.<sup>11</sup>

## **2.2. Управување со податоци во Република Северна Македонија: Предизвици и можности**

Статистичката и административната инфраструктура на Република Северна Македонија се соочува со системски недоследности и фрагментација, што го поткопува интегритетот и корисноста на податоците во процесот на креирање политики и економско управување. Главниот проблем произлегува од недостигот на стандардизирани методологии меѓу Државниот завод за статистика (ДЗС) и различните владини агенции, што доведува до несовпаѓања меѓу официјалната статистика и реалните економски услови.<sup>12</sup> Сепак, државата прави напори да ја подобри статистичката инфраструктура. Имено: „Сведоци сме на експлозија од информации. Во ера на социјални медиуми и алтернативни статистики, веродостојни податоци се потребни повеќе од кога било. Државниот завод за статистика има за цел постојано унапредување и јакнење на сопствените капацитети“ – беше истакнато од страна на Дејан Станков.<sup>13</sup>

Овие недостатоци се манифестираат преку неусогласени методологии меѓу институциите, што резултира со податоци што често не се споредливи или кохерентни. Одложувањата во објавувањето ги прават податоците застарени и ја намалуваат нивната корисност за економско планирање и инвестициска предвидливост. Дополнително, недоволниот институционален капацитет за обработка и анализа ја ограничува можноста за ефективно следење на реформските процеси. Овие проблеми се проглабочуваат со доцнењата во из-

---

<sup>11</sup> (ОЕЦД, 2023).

<sup>12</sup> (ZMAI, 2023).

<sup>13</sup> Директор на Државниот завод за статистика на Република Северна Македонија – од излагањето на 4-тата сесија на РГ 6 „Антикорупција“.

вестувањето до Евростат, што претставува сериозна пречка за усогласеноста со европските статистички стандарди, особено во рамките на Поглавје 18 – Статистика од пристапниот процес (Европска комисија, 2023).

Во јавната сфера ретко се отвораат дебати за значењето и улогата на веродостојните статистички податоци, а Поглавје 18 – Статистика од преговарачката рамка не добива соодветно внимание. Имајќи го предвид ова, Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија, во рамките на Работната група „Антикорупција“, организираше посебна сесија посветена на значењето на статистиката во евроинтегративниот процес.<sup>14</sup>

Во рамките на дијалогот беше нагласено дека политичкото мешање во објавувањето на податоците го поткопува институционалниот кредибилитет, а селективното известување и манипулацијата со економската статистика создаваат несигурност меѓу инвеститорите и креаторите на политики. Овие појави дополнително ја зајакнуваат перцепцијата за слабо управување и неефикасни институции.

Заклучокот беше дека без независни механизми за надзор и посветеност на транспарентноста, интегритетот на податоците ќе остане загрозен, што може да има сериозни последици врз економското планирање, јавната доверба и напредокот на земјата во процесот на европска интеграција.

Според експертите: „Она што не можеш да го измериш, не можеш да го подобриш.“<sup>15</sup> Во оваа насока, беше истакнато дека солиден статистички систем, кој ефикасно ги исполнува своите цели, треба да обезбеди:

- Јавно објавување на сите склучени договори и анекси;

---

<sup>14</sup> Станува збор за 4-тата сесија на Работната група, одржана на 10 септември 2024 година со наслов: „Податоци на кои им веруваме: Предуслов за посилна економија и ефикасна борба со корупцијата“ На сесијата значаен придонес во дефинирањето на заклучоците и препораките имаа: Анита Ангеловска – Бежоска – Гувернер на Народна Банка на Република Северна Македонија, Дејан Станков – в.д. Директор на државен завод за статистика, Мојмир Мрак – Професор и раководител на Жан Моне катедра на академската единица за пари и финансии, Економски факултет – Љубљана, Милева Ѓуровска – Национален координатор на НКЕУ-МК, претседателка на Европско движење, Гонце Јаковлевска – Македонски центар за меѓународна соработка, Мај Ериксон Готе – консултант на државниот завод за статистика од Шведска, Драган Тевдовски – Експерт на НКЕУ-МК, професор на Економски факултет, Јоана Маџоска – Економист на Светска Банка, Благоја Пандовски – Претседател на Транспаренсни интернешнал, Виктор Митевски – Координатор на РГ-6, извршен директор на ЗМАЈ.

<sup>15</sup> Од излагањето на Драган Тевдовски, експерт во РГ 6, „Антикорупција“ - Четврта сесија одржана на 10.09.2024

- Транспарентност во финансиските обврски, вклучително и преземени, но неплатени обврски на сите институции;
- Објавување на сите трансакции од Трезорот на Министерството за финансии;
- Поднесување извештаи во отворен формат, достапни за јавноста и релевантните чинители.

Недостигот на пристап до вакви податоци значително ја ограничува можноста за зголемување на транспарентноста во економското управување, насочување на инвестициите и ефективна борба против корупцијата. Како што беше нагласено во дебатата: „Лесно е да се манипулира со податоци, но уште полесно е да се манипулира без нив.“<sup>16</sup>

Иако земјата започна *Иницијатива за отворени податоци* за подобрување на транспарентноста, имплементацијата останува не-ефикасна. Повеќето збирки на податоци се нецелосни, застарени или тешко достапни. Споредбено, дигиталниот екосистем на *X-Road* на Естонија овозможува беспрекорен пристап до економските и управувачките податоци во реално време, зголемувајќи ја јавната доверба и административната ефикасност (ОЕЦД, 2022).

Дополнително, македонскиот систем за е-влада, иако ветува, останува недоволно развиен. Земјите, како што е Словенија, со својот систем *e-Uprava*, покажаа како дигиталните јавни услуги можат да ја минимизираат човечката дискреција и корупцијата во бирокуратските процеси. Зајакнувањето на дигиталната инфраструктура на Македонија ќе ги рационализира владините услуги и ќе ги намали можностите за незаконски активности.

Јавниот пристап до владините податоци е основна алатка за борба против корупцијата. Граѓанските организации (ГО) и истражувачките новинари се потпираат на отворени податоци за да ги следат неправилностите во јавните набавки, политичкото финансирање и државните расходи. Меѓутоа, во Македонија, пристапот до такви податоци често е ограничен, со што се ограничува одговорноста (Фридом Хаус, 2023). Воспоставувањето правно обврзувачка политика за отворени податоци со механизми за автоматско објавување може да го зајакне демократскиот надзор.

Неколку европски држави вградија аналитика на големи податоци и вештачка интелигенција (АИ) во нивните напори за борба против корупцијата. Шпанија, на пример, има развиено системи за

---

<sup>16</sup> Ibid.

следење на набавките управувани од вештачка интелигенција за откривање измами преку анализа на аномалии на трансакциите (Извештај за антикорупција на ЕУ, 2023 година). Воведувањето слични механизми за надзор управувани од вештачката интелигенција во Македонија би можело значително да ја подобри институционалната ефикасност во спречувањето на корупцијата.

### **2.3. Економското влијание на дефицитот на доверба во податоците – значењето на макроекономската статистика и финансиските податоци**

Макроекономската статистика ги опфаќа податоците за БДП, инфлацијата, вработеноста, јавните финансии и трговскиот биланс. Таа е клучна за економско планирање, анализа на растот и предвидување на финансиските движења и треба да се унапреди во однос на конзистентноста, навременоста и опфатот, особено во поглед на процедурата за прекумерен дефицит и статистиката за јавните финансии.

Според експертите, потребно е натамошно усогласување на финансиските сметки и кварталните национални сметки со Европскиот систем на сметки 2010 (ESA 2010).<sup>17</sup> Во оваа насока, особено значајни се следниве аспекти:

- Класификација на секторите во рамките на јавниот сектор, со посебен фокус на разликување меѓу пазарни и непазарни активности.
- Време на евидентирање, односно примена на општиот принцип на акумулативно книговодство, кој генерално се разликува од јавната евиденција.
- Финансиски трансакции (кои немаат директно влијание врз буџетскиот дефицит) во споредба со нефинансиските трансакции, кои имаат фискален импакт.
- Посебни или иновативни трансакции, кои бараат дополнителна анализа.
- Сеопфатност, кохерентност и точност на податоците, особено во однос на ревизиите и стапките на раст.

---

<sup>17</sup> Од излагањето на Јоана Маџоска, четврта сесија на РГ 6, „Антикорупција“ - Четврта сесија одржана на 10.09.2024

Во однос на фискалните податоци, тие сè уште се означени како „експериментални“, „необјавливи“ или „доверливи“, што го ограничува нивното користење во креирањето на економските политики. Понатаму, постојат предизвици и во поглед на комплетноста и квалитетот на квартални податоци за БДП податоци според пристапот на доход, кои не се објавуваат. Недостигот на овие податоци ја намалува предвидливоста на макроекономските политики и го отежува анализирањето на растот и економските трендови.

Макроекономските прогнози се точни, доверливи и реалистични онолку колку што е квалитетни податоците.<sup>18</sup>

Странските директни инвестиции (СДИ) во Македонија остануваат под регионалните просеци, делумно поради недостатоците во управувањето со податоците, а со тоа и зголемената неизвесност во водењето бизнис. Инвеститорите се потпираат на точни макроекономски показатели, регулаторна транспарентност и предвидливи деловни средини за да донесат информирани одлуки. Словачка и Полска успешно привлекоа повисоки СДИ преку одржување силни статистички рамки и обезбедување навремено објавување на економските податоци.<sup>19</sup> Со подобрување на транспарентноста на податоците, Македонија би можела да ја подобри својата инвестициска клима и да го стимулира економскиот раст.

Слабата фискална транспарентност и неефикасното извршување на буџетот беа постојани грижи. Индексот на *отворен буџет (ОБИ) за 2023 година* ја рангира Македонија под многу европски колеги, што укажува на недостиг од јавен пристап до буџетски информации. Земјите, како што се Шведска и Финска, успешно ги имплементираа мерките за фискална транспарентност со редовно објавување на сеопфатни буџетски извештаи, дозволувајќи им на граѓаните и на организациите за надзор да ги проверат јавните расходи. Усвојувањето слични најдобри практики во Македонија може да доведе до посилна фискална дисциплина и намалени ризици од корупција.

## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА:**

Во процесот на евроинтеграција, Република Северна Македонија мора да изгради кредибилен и транспарентен статистички систем што ќе ги исполнува европските стандарди утврдени од Евростат.

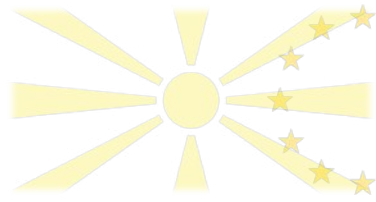
---

<sup>18</sup> Јоана Маџоска, четврта сесија на РГ 6.

<sup>19</sup> (ММФ, 2023).

Поглавје 18 – Статистика е клучен дел од Кластерот 1: Темели на пристапниот процес, што ја нагласува неговата важност за целокупниот реформски процес. Без веродостојни податоци, невозможно е да се следи напредокот на реформите, да се креираат ефективни политики и да се постигне транспарентност во економското управување.

Без модернизација и стандардизација на статистичкиот систем, Северна Македонија нема да може ефективно да ги спроведе потребните реформи за членство во ЕУ. Усогласувањето со Поглавје 18 – Статистика не е само техничко барање, туку клучен предуслов за функционална пазарна економија, намалување на корупцијата и јакнење на институционалниот капацитет. Инвестирањето во подобрени статистички и аналитички капацитети ќе го забрза пристапниот процес, ќе ја зголеми довербата на јавноста и ќе го унапреди економскиот развој на земјата.



**ПРЕПОРАКИ ЧЕТВРТА СЕСИЈА НА РАБОТНАТА ГРУПА 6 –  
„АНТИКОРУПЦИЈА“ (ПОГЛАВЈЕ 5 – ЈАВНИ НАБАВКИ, ПОГЛАВЈЕ 18 –  
СТАТИСТИКА, ПОГЛАВЈЕ 32 – ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА НА ТЕМА:**

**Податоци на кои им веруваме: предуслов за посилна економија и ефикасна  
борба против корупцијата**

**10 септември 2024 година**

**1. Институционално зајакнување на системите за собирање и анализа на  
податоци во јавниот сектор**

Владата, во соработка со Државниот завод за статистика и Министерството за дигитализација, треба да развие понапредни и интегрирани системи за собирање, споделување и анализа на податоци. Ова ќе овозможи поефикасно планирање и донесување одлуки базирани врз факти. Оправданоста лежи во тоа што точните и ажурирани податоци се основа за стабилни економски проекции и подобра отчетност на институциите.

**2. Воведување задолжителна транспарентност за сите државни институции преку објавување податоци во отворен формат**

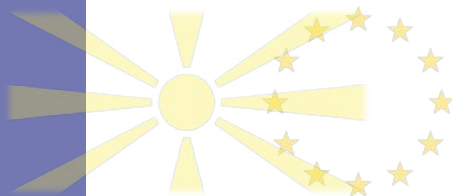
Министерството за финансии и Министерството за дигитализација треба да иницираат и да донесат политика за објавување податоци во отворен формат на националната платформа за отворени податоци. Ова ќе го зголеми степенот на јавна отчетност и ќе овозможи поголем пристап до информации од страна на истражувачите, медиумите и граѓаните. Според ОЕЦД, транспарентноста е клучен фактор за зголемување на јавната доверба и демократските процеси, но податоците што се објавуваат треба да бидат достапни, корисни и навремени за да може да го дадат посакуваниот ефект.

**3. Развој на програма за едукација за управување со податоци во јавниот сектор**

Министерството за финансии, заедно со Министерството за дигитализација, во рамките на школата за јавни финансии, треба да развијат програма за управување со податоци и користење аналитички алатки. Со стекнување на вакви знаења, државните службеници ќе можат поефикасно да ги користат податоците за стратески планирање и борба против корупцијата, што ќе резултира со подобрена ефективност на владините политики.

**4. Интеграција на индикатори за владеење на правото и контрола на корупцијата во државните стратегии**

Министерството за правда и Комисијата за спречување корупција треба, во



рамките на националната стратегија за борба против корупцијата, да вклучат квантитативни индикатори што ќе го мерат владеењето на правото, контролата на корупцијата и транспарентноста на институциите. Овие индикатори ќе овозможат континуирано следење на напредокот и ќе обезбедат поефикасна борба против корупцијата, која е критична за интеграцијата на Северна Македонија во ЕУ.

#### **5. Унапредување на порталите за отворени податоци со подобрена визуализација за аналитички и компаративни анализи**

Министерството за дигитализација треба да инвестира во подобрување на визуализацијата на податоците на националните платформи за отворени податоци и да воведо алгоритми за аналитички и компаративни анализи што ќе бидат достапни преку *user friendly interface*. Ова ќе им овозможи на истражувачите, бизнисите и на граѓаните полесен пристап до податоци и поголема способност за изведување длабински анализи. Според УНКТАД, земјите што покажуваат висока транспарентност и доверливост на податоците имаат поголеми шанси за привлекување капитал, што е клучно за економскиот раст. Оттука, подобрената презентација на податоците е еден од факторите што може да ја зголеми довербата во податоците и политиките што ќе се носат врз основа на овие податоци.



**ЧЛЕНОВИ НА РАБОТНА ГРУПА – 6, АНТИКОРУПЦИЈА – ПОГЛАВЈЕ 5,  
ЈАВНИ НАБАВКИ, ПОГЛАВЈЕ 18, СТАТИСТИКА И ПОГЛАВЈЕ 32,  
ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА**

Анита Ангеловска-Бежоска, гувернер на Народна Банка на Република Северна Македонија

Јоана Бабушку, Обединети Нации, економист координатор за развој

Глигор Бишев, претседател на Фискален совет на Република Северна Македонија

Елена Георгиева, советник – Државен завод за статистика

Боро Јакимовски, декан на Факултет за информатички науки и компјутерско инженерство

Мила Јосифовска Даниловска, Здружение „Метаморфозис“, Скопје

Лидија Зафировска, Центар за правни истражувања и анализи

Зоран Јовановски, Стопанска комора на Република Северна Македонија

Андреј Лепавцов, амбасадор

Марина Малиш Саздовска, професор, Факултет за безбедност, УКЛО, Битола

Јоана Маџоска, економист на Светска банка

Анета Мострова, адвокат

Светлана Николовска, професор, Факултет за безбедност, УКЛО – Битола

Благоја Пандовски, претседател на Транспаренси Интернешнал

Елена Петрова, директор на Управа за јавни приходи

Дејан Станков, директор на Државен завод за статистика

Трпе Стојановски, професор, Факултет за безбедност, УКЛО – Битола

## РАБОТНА ГРУПА 5, ПОГЛАВЈЕ 27, ЖИВОТНА СРЕДИНА

---

### **ЧЛЕНОВИ НА ПРОГРАМСКИОТ СОВЕТ:**

**Бојана СТАНОЈЕВСКА ПЕЦУРОВСКА**, копретседавач

**Милева ЃУРОВСКА**, професор, Филозофски факултет, Институт за социологија, Национален координатор на НКЕУ-МК

**Ана ЧЛОВИЌ ЛЕШОВСКА**, Здружение „Екосвест“ – Скопје, континуиран експерт

**Никола ЈОВАНОВСКИ**, Центар за правни истражувања и анализи

# ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЕВРОПСКИТЕ НАПОРИ ЗА ЕКОЛОШКА ПРАВДА

## ВОВЕД

*„Здрава животна средина: Наше право, но и обврска кон идните генерации“*

На меѓународен план, правото на здрава животна средина е унапредено како основно природно право на човекот (трета генерација на права). Современиот концепт на меѓународната заштита на животната средина, воведен со Декларацијата на Стокхолмската конференција од 1972 година<sup>2</sup>, ја поставува основата на принципот на ограничување на државниот суверенитет и напуштање на исклучителната јурисдикција на државите. Овој концепт доведе до усвојување на многубројни меѓународни конвенции (неколку стотици), меѓу кои се: Конвенцијата за заштита на морињата од загадување од 1972 година<sup>3</sup>, Монреалскиот протокол за заштита на озонската обвивка од 1983 година<sup>4</sup>, Женевските протоколи за заштита на воздухот од загадување донесени во периодот од 1979 до 1991 година<sup>5</sup>, Конвенцијата од Луга-

---

<sup>1</sup> Судија во Основен кривичен суд Скопје;

<sup>2</sup> [Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm from 5 to 16 June 1972.](#)

<sup>3</sup> [Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter \(Adoption: 13 November 1972\);](#)

<sup>4</sup> [The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, signed in 1987 and entered into force in 1989;](#)

<sup>5</sup> [Женевските протоколи за заштита на воздухот од загадување,](#) донесени во периодот од 1979 до 1991 година, се дел од Конвенцијата за долгорочно прекугранично загадување на воздухот (CLRTAP) и вклучуваат: Протокол за намалување на емисиите на сулфур (1985): Овој протокол има цел да ги намали емисиите на сулфур или нивното прекугранично пренесување најмалку за 30 проценти; Протокол за контрола на емисиите на азотни оксиди (1988), Протокол за контрола на емисиите на испарливи органски соединенија (1991);

но од 1993 година и други. За овие инкриминации особено е релевантна Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на животната средина преку казненото право од 1998 година.<sup>6</sup>

Како појдовна точка за заштита на правата за здрава животна средина може да се смета Стокхолмската декларација од Конференцијата за човекова животна средина на Обединетите нации од 1972 година. Оваа декларација го воспоставува принципот дека „човекот (би требало да) има основно право на слобода, еднаквост и соодветни услови за живот во една квалитетна животна средина што дозволува достоинствен живот и благосостојба“, додека истовремено ја нагласува сериозната одговорност на поединците и заедницата за заштита и подобрување на животната средина за сегашните и за идните генерации.<sup>7</sup>

Практиката на Европскиот суд за човекови права покажува дека неколку поединци успешно ги извеле пред суд случаите поврзани со животната средина врз основа на аргументи дека штетните фактори од средината биле причина за кршење на нивните човекови права, заштитени со Европската конвенција за човекови права. Еден од примерите е случајот *Хамер против Белгија*, кој беше разгледан од Европскиот суд за човекови права на 27.11.2007 година. Во овој предмет, тужената поседувала куќа изградена од нејзините родители, во шума, каде што градењето не било дозволено. Постапката била поведена против неа, бидејќи куќата била изградена спротивно на релевантните закони за шуми и судот утврдил дека земјиштето треба да се врати во првобитна состојба. Куќата била насилно урната. Тужената се пожалила дека нејзиното право на приватен живот било прекршено. За првпат Судот заклучил дека иако не е експлицитно заштитена во Конвенцијата, животната средина е вредност, сама по себе, за која општеството и јавните власти треба да се заинтересирани. Економските причини, па дури и правото на сопственост, не би требало да имаат предност пред грижата за средината, особено кога државата има донесено закон. Според тоа, властите имаат одговорност да дејствуваат со цел заштита на животната средина.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Конвенцијата на Советот на Европа за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правдата за прашањата поврзани со животната средина, позната како Архуска конвенција, овозможува пристап до информации, учество на јавноста во процесите на донесување одлуки и пристап до правдата во врска со животната средина. Оваа Конвенција е ратификувана и објавена [во Службен весник бр. 101/2019](#).

<sup>7</sup> [Животна средина - Manual for Human Rights Education with Young people](#);

<sup>8</sup> Ibid.

Од национален аспект, правото на здрава животна средина е издигнато на највисок ранг на заштита во Република Северна Македонија, претставувајќи една од темелните вредности што е уставно загарантирана. Ова право е инкорпорирано во член 8 став 1 од Уставот на Република Северна Македонија, кој го дефинира како уредување и хуманизација на просторот, како и заштита и унапредување на животната средина и природата. Врз основа на оваа утврдена темелна вредност, произлегува правото на здрава животна средина, како едно од основните права на човекот и граѓанинот, кое е од економска, социјална и културна природа (чл. 43 од Уставот на РСМ). Според овој член, секој човек има право на здрава животна средина, но и обврска да ја унапредува и да ја штити животната средина и природата. Републиката, пак, има обврска да обезбеди услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

Воспоставеното право на здрава животна средина, како уставно загарантирана темелна вредност и основно човеково право, претставува темел за обемно законско и подзаконско уредување на оваа област, што овозможува ефективна заштита на животната средина и одговорно управување со природните ресурси.

На неодамнешната Општа седница на Врховниот суд на Република Северна Македонија одржана на 8.10.2024 година, донесен е начелен став, според кој, во согласност со националната и меѓународната правна регулатива, државата е обврзана да обезбеди здрава животна средина, вклучувајќи го правото на чист воздух како индивидуално право на граѓаните. Ова им овозможува на граѓаните, како странки во управната постапка, да бараат од надлежните органи да донесат основни плански документи, согласно со член 23 од Законот за квалитет на амбиенталниот воздух, како Општи акти.<sup>9</sup>

Во контекст на наведеното, правото на здрава животна средина зазема највисоко место во правната рамка, како на меѓународен, така и на национален план. Меѓутоа, и покрај постојната правна регу-

---

<sup>9</sup> На седницата претседателката на Врховниот суд, Беса Адеми, истакна дека ова прашање е значајно и од аспект на Европската конвенција, Советот на Европа, Европскиот суд за човекови права и Европскиот суд на правдата. **Борче Давитковски**, професор на Првниот факултет „Јустинијан Први“ истакна дека судската власт е коректив на другите власти и дека преку својата отвореност кон јавноста, Врховниот суд дава исклучителен придонес во јакнењето на јавната доверба, особено кога расправа за прашања од интерес на граѓаните и на човековите права. **Мирјана Лазарова Трајковска**, судијка во Врховниот суд, напомена дека најзначајниот аспект е што правата не секогаш се повредуваат со дејства, туку и со недејствување, при што правото на здрава животна средина подразбира и право на пристап до суд за негово заштитување;

латива, на национално ниво се соочуваме со разочарувачки резултати. Парадоксално е што како земја во децениски процес на транзиција со слабо развиена индустрија, Република Северна Македонија се наоѓа на лидерската позиција според степенот на загаденост на воздухот, особено во главниот град Скопје, но и другите градови не заостануваат многу. Иако постојат децениски напори за почиста и поздрава животна средина, резултатите продолжуваат да се влошуваат. Сите ние, без исклучок, мора да разбереме дека здрава животна средина не е само наше право, туку и обврска кон идните генерации. Водечка мисла треба да ни биде дека нечистиот воздух нема граници. Секој од нас мора да биде свесен дека немаме резервна планета. Последиците од нашата негрижа кон екологијата, порано или подоцна, ќе ги снесат идните невини генерации, иако тие последици веќе се јавуваат како реалност.

Во оваа анализа ќе бидат разгледани клучните предизвици со кои се соочува нашето општество во однос на заштитата на животната средина. Посебен акцент ќе биде ставен на новите инкриминации во оваа област, идентификацијата на слабостите во борбата за еколошка заштита, како и на мерките и активностите преземени за нивно надминување. Дополнително, ќе бидат анализирани ставовите и препораките на експертите искажани за време на дијалогот во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК), посветен на Поглавје 27 – Животна средина.<sup>10</sup>

### **1.1. Нови инкриминации од областа на екологијата и состојбата на процесуирани предмети од глава XXII, во Основниот кривичен суд – Скопје**

Со донесувањето на Законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик, воведени се нови инкриминации во групата

---

<sup>10</sup> [Работната група 5, Животна средина. \(Поглавје 27\)](#) од НКЕУ-МК спроведе дијалог на повеќе засегнати страни (граѓански здруженија, претставници на институциите, претставници на медиумите, универзитетски кадри и други). Се дискутираше на тема: [„Приближување на националното законодавство кон европските напори за еколошка правда“](#). Сесијата се одржа на 26.6.2024 година и [свој придонес имаа](#): **Бојана Станојевска** Пецуровска, претседателка на ЦКП; **Никола Јовановски**, ЦПИА; **Норберт Курила**, советник на претседателот на Република Словачка за животна средина; **Пејо Кирковски**, главен инспектор за заштита на природата; **Тања Пауновска**, МЖСПП; **Африм Османи**, професор, Државен универзитет во Тетово; **Марина Малиш-Саздовска**, професор, УКЛО; **Ана Чоловиќ Лешоска**, координаторка на РГ - 5, директорка на Еко свест-Скопје;

кривични дела против животната средина и природата (глава XXII од Кривичниот законик). Станува збор за следниве кривични дела: Екоцид (член 218-б), Промена на воден режим (член 225-б), Недозволено работење на постројки (член 231-а), Загрозување на околината со бучава, вибрации или нејонизирачко зрачење (член 231-б), Уништување на живеалиште (член 233-а) и Делотворно каење (член 234-а).

Дополнително, со истиот закон се предвидени построги казни за одредени постојни кривични дела, како и проширување на кривичната одговорност за правни лица и за небрежно постапување во некои случаи. Овие измени воспоставуваат построга казнена политика за кривичните дела од областа на животната средина, со цел да се постигне повисок степен на заштита на ова јавно добро од глобален интерес.

Иако Законот стапи во сила осмиот ден по објавувањето во Службен весник на РСМ, одредени негови одредби, вклучително и оние поврзани со заштитата на животната средина и природата, започнаа да се применуваат шест месеци подоцна, односно од 15 март 2024 година.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Со овој закон се врши усогласување со:

- [Директивата 2014/42/EU](#) замрзнување и конфискација на предмети и имотна корист остварени со казниви дела во Европската Унија со CELEX број 32014L0042;
- [Директива 2008/99/EZ](#) на Европскиот парламент и на Советот од 19 ноември 2008 година за заштита на животната средина преку кривично право со CELEX број 32008L0099;
- [Директива на Европскиот парламент и на Советот 2005/35/EZ](#) од 7 септември 2005 година за загадување од бродови и за воведување казни за прекршувањата со CELEX број 32005L0035;
- [Директива 2009/123/EZ](#) на Европскиот парламент и на Советот од 21 октомври 2009 година за измена на - Директива 2005/35/EZ за загадување од бродови и за воведување казни за прекршувањата со CELEX број 32009L0123;
- [Директива 2012/18/EU](#) на Европскиот парламент и на Советот од 4 јули 2012 година за контрола на опасностите од големи несреќи што вклучуваат опасни супстанции, за измена и последователно укинување на Директива 96/82/EZ на Советот со CELEX број 32012L0018;
- [Директива \(ЕУ\) 2017/1371](#) на Европскиот парламент и на Советот од 5 јули 2017 година за сузбивање измами извршени против финансиските интереси на Унијата со казненорправни средства со CELEX број 32017L1371 и [Регулатива \(ЕУ\) бр. 258/2012](#) на Европскиот парламент и на Советот од 14 март 2012 година за спроведување на член 10 од Протоколот на Обединетите нации против незаконско производство и трговија со огнено оружје, негови делови и компоненти и муниција, со кој се дополнува Конвенцијата на Обединетите нации против транснационалниот организиран криминал („Протокол на ОН за огнено оружје“) и за утврдување дозвола за извоз и мерки за увоз и транзит на огнено оружје, негови делови и компоненти и муниција со CELEX број 32012R0258;

Револуционерен чекор во овој Закон претставува воведувањето на новата инкриминација – кривичното дело Екоцид (член 218-б од Кривичниот законик). Според пропишаната казна (затвор од најмалку 10 години или доживотен затвор за сериозни и долготрајни штети на животната средина), ова се изедначува со кривичното дело – Убиство од квалифициран облик. Ваквата строга казнена политика се темели врз значењето на заштитеното добро – животната средина. Особено е важно да се има предвид дека за разлика од кривичното дело – Убиство, кое засега живот на конкретен поединец или група лица, кај екоцидот загрозени се животите и здравјето на сите без исклучок, вклучително и на идните генерации.

Иако овие измени на Кривичниот законик навестуваа засилена борба за екоправда, статистичките податоци за судските постапки остануваат на незавидно ниско ниво. Критичарите имаат поделени ставови за причините за ваквата состојба. Дел од нив, со порестриктивен пристап, ја лоцираат вината во судската власт, истакнувајќи дека судовите се неефикасни во решавањето на предметите поврзани со заштитата на животната средина и природата. Од друга страна, критичари со поширок, системски поглед посочуваат на структурни недостатоци, како што се недостигот и преоптовареноста на судскиот и на обвинителски кадар, недостигот на специјализирани одделенија за екозаштита, недоволната едукација на постојниот кадар и други системски слабости.

Сепак, фактите покажуваат поинаква состојба – и покрај енорното загадување, чии последици секојдневно и директно нè засегаат, само мал број случаи стигнуваат до судовите. Според податоците од Основниот кривичен суд – Скопје, во периодот од 2010 до 2024 година биле примени вкупно 56 предмети, од кои 7 во 2024 година, при што само 2 предмета останале нерешени (и двата примени во истата година). Ова недвосмислено покажува дека во најголемиот суд во државата воопшто не постои застој во процесуирањето и решавањето на овие предмети.

Сепак, алармантно низок е бројот на предмети од оваа област што стигнуваат до судовите. Официјалните статистички податоци покажуваат дека во период од 15 години до судот биле доставени само 56 предмети, од кои само 2 останале нерешени. Оваа состојба, во услови на екстремно загадување во државата, кое е меѓу највисоките во светот, е навистина загрижувачка.

Од процесуираните и решени предмети, доминираат следниве кривични дела: Мачење животни – 15 предмети; Пустошење на шума – 12 предмети; Узурпација на недвижности и Незаконит риболов – по

10 предмети (вкупно 20); Незаконит лов – 3 предмети; Загадување на животната средина и природата со отпад – само 2 предмети; Загадување на добиточна храна или вода, Тешки дела против животната средина и природата, Уништување насади со употреба на штетна материја и Незаконита експлоатација на минерални суровини – по 1 предмет (вкупно 4).

За новата инкриминација екоцид, засега нема процесуирани предмети пред Основниот кривичен суд – Скопје.

Според видот на изречените кривични санкции, доминираат алтернативните мерки – условна осуда и две условни осуди со заштитен надзор, како и парични казни. Во пет случаи постапката е запрена, во еден случај е донесена ослободителна пресуда, а во друг е отфрлено обвинението. Во четири случаи се изречени затворски казни – три за кривичното дело – Узурпација на недвижности (чл. 225 од КЗ) и една за кривичното дело – Незаконит риболов (чл. 229 од КЗ).

Честопати стручната јавност упатува критики до судовите за неизрекување затворски казни. Сепак, како судија кривичар, сметам дека е потребно да нагласам дека целта на кривичната санкција е да се постигне ефектот на осудата, а која не треба да биде само од репресивен карактер, туку, пред сè, од превентивен карактер, на индивидуално и на општествено ниво. Затоа, не треба да се потцени ефектот на изречената условна осуда, особено кога таа вклучува утврдена максимална казна затвор од две години, со закана за нејзино извршување доколку сторителот во законскиот период на проверка од пет години повторно стори кривично дело.

Заканата од реализирање на утврдената казна, која трае во еден подолг временски период, честопати го постигнува подобриот ефект отколку краткотраен затвор, а особено ако условната осуда е изречена со двоен услов, во смисла да се надомести причинетата штета, или со обврска да се врати нештото во првобитна состојба, а особено ако е изречена со заштитен надзор од пробациска служба со конкретно утврдени обврски и индивидуална програма за проценка на ризик, која ќе се спроведува под надзор на пробациски офицери според месно надлежниот суд.

## **1.2. Однос со прекршочните дела од областа на екологијата**

Како судија од областа на кривичната материја, сметам дека е потребно да нагласам дека во практиката се соочуваме со ситуации на

паралелно постоење и на кривични дела и на прекршоци за еден ист случај. Работната група при изготвување на „новиот“ Кривичен законик, со особено внимание ги разгледуваше кривичните дела од областа на животната средина, чие дејство на извршување и објектот на заштита се делумно или целосно опфатени, односно идентични со прекршоците, кои се предвидени во посебните прописи за животната средина.

Станува збор за следниве кривични дела:

- Кривичното дело „Загадување на животната средина и природата“ од член 218 став 1 на Кривичниот законик<sup>12</sup> е опфатено со член 20 став 1 алинеја 3 и член 212-ж став 1 точка 1 и точка 7 од Законот за животна средина.
- Кривичното дело „Производство, трговија или употреба на супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка“ од член 218-а на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се изедначени со содржината на член 22-а и член 212-е став 1 точка 4 од Законот за животна средина.
- Кривичното дело „Пустошење на шума“ од член 226 став 1 на Кривичниот законик е опфатено со член 13 став 1, член 101 став 1 точка 1 и член 101 став 4 од Законот за шумите.
- Кривичното дело „Предизвикување шумски пожар“ од член 227 став 1 на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се опфатени со содржината на член 54 став 1 и член 105 став 1 точка 7 од Законот за шумите.
- Кривичното дело „Незаконит лов“ од член 228 на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се опфатени со содржината на член 77 став 1 точка 2 и точка 7 и член 79 став 1 точка 1 од Законот за ловство.
- Кривичното дело „Загрозување на животната средина и природата со отпад“ од член 230 на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се опфатени со содржината на член 37 став 1, член 130 став 1 точка 3 и член 134 став 1 од Законот за управување со отпадот.

---

<sup>12</sup> [Кривичен законик на Република Северна Македонија](#).

- Кривичното дело „Убивање или уништување на заштитени видови на дива флора или фауна“ од член 232-а на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се опфатени со содржината на член 23, член 23-а и член 182 став 1 точка 9 и точка 12 од Законот за заштита на природата.
- Кривичното дело „Неовластено тргување, увезување или превезување дива флора или фауна“ од член 232-в на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се опфатени со содржината на член 31 став 1 и член 182 став 1 точка 4 од Законот за заштита на природата.
- Кривичното дело „Убивање и мачење животни“ од член 233 на Кривичниот законик, по својата содржина, дејството на извршување и објектот на заштита се опфатени со содржината на член 66 став 1 точка 1 и член 67 став 1 точка 1 од Законот за заштита и благосостојба на животните.

Ваквата состојба мора да се надмине што е можно побрзо, бидејќи ситуацијата станува сè покомплицирана кога во текот на кривичната постапка обвинетиот доставува правосилна прекршочна пресуда. Во таков случај, судот нема друга опција освен да донесе одбивателна пресуда, согласно со начелото *non bis in idem* (односно никој не може двапати да биде суден за исто дело), што е во согласност со стандардите и принципите на националната и меѓународната јуриспруденција. Меѓутоа, не треба да се игнорира и фактот дека во меѓувреме се направени трошоци во текот на постапката, кои, согласно со Законот, во вакви случаи паѓаат на товар на буџетот. Оваа ситуација води до непожелни ефекти, кога наместо да се остварат казни или надоместок за штета од сторителот, се наметнуваат дополнителни финансиски оптоварувања врз јавниот буџет, кои често не се занемарливи. Од друга страна, сторителот е подложен на двојна постапка на гонење, при што мора да докаже пред судот дека веќе бил правосилно осуден во прекршочната постапка. Според последните информации, Министерството за правда подготви писмени известувања до Министерството за животна средина и просторно планирање заради усогласување на законската регулатива во оваа област, но сè уште нема конкретни резултати.

## 2. ПРИБЛИЖУВАЊЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАВСТВО КОН ЕВРОПСКИТЕ НАПОРИ ЗА ЕКОЛОШКА ПРАВДА ОД ПЕРСПЕКТИВА НА НКЕУ-МК

Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ-МК), како платформа за инклузивен дијалог меѓу сите релевантни чинители во процесот на пристапување кон ЕУ, ја препознава еколошката правда како клучен аспект во усогласувањето со европските стандарди за животна средина. Во таа насока, посвети цела сесија на прашања поврзани со активностите за постигнување еколошка правда, како суштински дел од содржините на Поглавје 27 – Животна средина. Оваа сесија имаше цел да ги адресира предизвиците и можностите за подобрување на регулативата, спроведувањето на политиките и зајакнувањето на институционалните капацитети во оваа област, преку соработка меѓу граѓанското општество, научната заедница, институциите и меѓународните партнери. Посебен акцент беше ставен на итноста на општествениот ангажман, бидејќи заштитата на животната средина е невозможна без заедничко дејствување на сите релевантни чинители.

Неопходно е да се развие колективна свест дека секој поединец има одговорност за заштита на животната средина. Иако инкриминацијата на дејства што ја загрозуваат животната средина треба да биде последна мерка, таа мора строго да се применува додека не се воспостават поефикасни механизми. Оваа правна рамка треба внимателно да се транспонира во националното законодавство во согласност со стандардите на Европската Унија, која е водечки светски актер во оваа област.<sup>13</sup>

Според експертите на НКЕУ-МК<sup>14</sup>, иако нормативниот дел во одредена мера е усогласен со европските регулативи, извештаите укажуваат на значителен недостиг во имплементацијата, што останува суштински предизвик во овој процес. Особено загрижува фактот што институционалните капацитети за спроведување на законите за заштита на животната средина остануваат ограничени, а недоволната координација меѓу релевантните државни органи дополнително го усложнува спроведувањето на регулативите.

---

<sup>13</sup> **Милева Ѓуровска**, национален координатор на НКЕУ-МК и професор на Филозофски факултет, воведно обраќање на 5-тата сесија на Работната група 5 (16.06.2024);

<sup>14</sup> **Никола Јовановски**, програмски менаџер во Центарот за правни истражувања и анализи, излагање на 5-тата сесија на Работната група 5 (16.06.2024);

Со воведувањето на кривичното дело – Екоцид, Република Северна Македонија е меѓу првите држави на Балканот што го препознава сериозното влијание на еколошките злосторства врз општеството и екосистемите. Сепак, и покрај овој значаен чекор во законодавството, имплементацијата се соочува со сериозни пречки, пред сè, поради недостигот на институционални механизми за истрага и санкционирање на ваквите дела. Најслабата алка во моментот е Министерството за внатрешни работи, каде што не постои посебен оддел или специјализирани единици за справување со криминал во животната средина. Ова значи дека истрагите за ваквите прекршоци често се спроведуваат несоодветно или воопшто не се иницираат, што создава чувство на неказливост и ја намалува ефикасноста на законодавните измени.

Дополнителен проблем е што инспекциските служби, иако играат клучна улога во идентификувањето и спречувањето штети врз животната средина, често се соочуваат со недостиг на човечки ресурси, финансиски средства и техничка опременост. Без воспоставување ефективен систем за мониторинг, истрага и судско гонење на еколошкиот криминал, Северна Македонија ризикува воведените законски измени да останат само на хартија, без реално влијание врз заштитата на животната средина и јавниот интерес. Исто така, треба да се создадат услови за судиите и обвинителите да имаат поголема храброст за решавање на овие случаи.<sup>15</sup>

Напредокот во воспоставувањето правна рамка за заштита на животната средина не значи дека автоматски ќе има вистинско дејство. Неопходно е судиите и обвинителите да имаат јасни и прецизни упатства за изрекување соодветни санкции. Без стручни насоки и специјализирана едукација на правосудниот систем, постои ризик казните да останат недоволно ефективни или неконзистентни, што би ја намалило превентивната улога на законските измени. Оттука, клучно е да се вложи во градење експертиза кај судските органи, зголемување на институционалните капацитети и подобрување на меѓуинституционалната соработка, со цел законодавните реформи да добијат реална примена и да придонесат за долгорочна заштита на животната средина.<sup>16</sup>

На сесијата беа споделени европските практики и легислативната рамка во ЕУ поврзана со заштитата на животната средина и механизмите за постигнување еколошка правда. Посебен фокус беше

---

<sup>15</sup> Ibid;

<sup>16</sup> **Бојана Пецуркова**, претседателка на Центарот за климатски промени - Скопје, излагање на 5-тата сесија на Работната група 5 (16.06.2024);

ставен на новата Директива на ЕУ, која значително го проширува опсегот на казни дела од областа на животната средина и предвидува построги санкции за прекршителите. Во согласност со оваа директива, беше нагласена потребата од засилена соработка меѓу различните министерства, како и активно вклучување експерти во процесот на консултации за подобро усогласување на националното законодавство со европските стандарди. Дополнително, беше истакнато дека граѓанските и еколошките организации мора да бидат повеќе вклучени во процесот на креирање и спроведување на законите, со цел да се подобри ефективностa на регулативите.

Според словачките искуства, во случаи на значителна еколошка штета, како што е испуштањето хемиски супстанции во водните ресурси, неопходно е да се преземат построги мерки. Овие мерки вклучуваат заострување на санкциите преку ревидирање на границите за минимални и максимални казни, со оглед дека досегашните казни политики не дале задоволителни резултати.<sup>17</sup>

Во рамките на сесијата беше споделено и едно позитивно искуство од Словачка во однос на формирањето еколошка полиција, која значително придонела за подобрување на еколошката состојба во земјата. Оваа специјализирана единица вклучува 200 инспектори, чија главна задача е истражување и откривање на прекршителите што предизвикуваат загадување и создаваат нерегулиран отпад. Беше посочено дека словачкиот Инспекторат за животна средина претставува клучна институција во борбата против еколошките прекршоци, а неговото финансирање доаѓа од државниот буџет, но и од наплатените казни, што претставува ефективен механизам за само одржливост. Врз основа на словачкото искуство, Курила препорача формирање еколошка полиција и во други земји, како инструмент за зголемување на ефикасноста во спроведувањето на законите за животна средина, со што би се овозможила поголема заштита на природните ресурси и спречување на штетните влијанија врз екосистемите.

Наспроти примерот на Словачка, каде што функционира гарда од 200 инспектори за животна средина, Република Северна Македонија се соочува со значително помала институционална поддршка во овој сегмент. Од главниот инспектор за заштита на природата во Државниот инспекторат за животна средина беше истакнато дека во земјата активно работат само 23 инспектори, бројка што е далеку од доволна во однос на обемот на задачите што треба да се извршуваат.

---

<sup>17</sup> **Норберт Курила**, советникот на претседателот на Република Словачка за животна средина, енергија, климатски промени и бизнис клима, излагање на 5-тата сесија на Работната група 5 (16.06.2024);

Оваа разлика ја нагласува итната потреба од кадровско засилување и унапредување на инспекциските капацитети во Северна Македонија, со цел поефикасна заштита на животната средина и приближување кон европските стандарди. Исто така, недостасуваат и општински инспектори, кои би дејствувале на локално ниво.<sup>18</sup>

На сесијата беше истакната важноста на алтернативните механизми за вонсудско решавање на полесните прекршоци во областа на животната средина, како средство за побрза и поефикасна имплементација на еколошкото законодавство.<sup>19</sup> Системот за вонсудско решавање вклучува два клучни механизма: Прекршочната комисија и Комисијата за спогодување за дела од областа на животната средина. Овие механизми овозможуваат побрзо процесирање на прекршителите, избегнување долготрајни судски постапки и намалување на товарот врз судскиот систем. Прекршочната комисија се занимава со полесни прекршоци, каде што санкциите може да бидат предупредувачки или финансиски, додека Комисијата за спогодување има улога во посредување меѓу институциите и прекршителите, со цел да се постигне договор за санкции или обврски за санирање штета.

Дополнително, беше нагласено дека овој пристап може да придонесе за поголема ефикасност во решавањето случаи на загадување и прекршоци во животната средина, бидејќи овозможува итни реакции и мерки пред да настанат поголеми последици. Преку ваквиот систем, наместо долготрајни судски процеси, институциите добиваат можност веднаш да реагираат и да наложат конкретни мерки за санација и превенција.

Во контекст на европските практики, беше истакнато дека слични механизми за спогодување постојат и во земјите членки на ЕУ, каде што нивната примена покажала позитивни резултати во подобрување на регулаторната рамка и во поефикасно санкционирање на прекршителите. Препораката беше Северна Македонија да го зајакне капацитетот на овие комисии, со цел да се зголеми нивната ефикасност и да се обезбеди поголема транспарентност во процесот на спогодување.

Исто така, беше истакната потребата од подобра координација меѓу локалните самоуправи и централните институции во имплементација.

---

<sup>18</sup> **Пејо Кировски**, главен инспектор за заштита на природата во Државниот инспекторат за животна средина, излагање на 5-тата сесија на Работната група 5 (26.6.2024);

<sup>19</sup> Ова прашање го отвори **Тања Пауновска**, раководителката на Секторот за соработка со единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) и управни и надзорни работи, која истовремено е и претседателка на Прекршочната комисија при Министерството за животна средина и просторно планирање.

тацијата на овој систем, бидејќи локалните инспекциски служби имаат директен увид во прекршувањата и можат да дадат навремени предлози за постапување. Ова би помогнало да се постигне рамнотежа меѓу санкционирањето и корективните мерки, со што би се стимулирало и поголемо почитување на регулативите во областа на животната средина.

Во текот на дискусијата се постави важно прашање што се однесува на правната категоризација на екоцидот во Кривичниот законик. Дилемата е дали тој треба да остане во групата кривични дела против животната средина и природата или да биде класифициран како кривично дело против човечноста и меѓународното право. Ова прашање има значајни правни и етички импликации. Меѓутоа, дилемата покажува дека правната рамка за екоцидот е во процес на еволуција. Дали ќе остане во категоријата кривични дела против животната средина или ќе биде признат како злосторство против човечноста, зависи од глобалните правни трендови.<sup>20</sup>

На сесијата беа разгледани и клучните измени и дополнувања на Кривичниот законик и Законот за прекршоци во контекст на зајакнување на правната заштита на животната средина. Во таа насока, беа споделени предизвиците со кои се соочува работната група задолжена за ревидирање на Кривичниот законик, особено во поглед на инкриминирањето на екоцидот како кривично дело. Дилемите на овој план се однесуваат на прашањето: каде да биде позициониран екоцидот во рамките на законската рамка? Моментално, ова дело се наоѓа во групата кривични дела против животната средина и природата, но постои аргументација дека треба да се рангира како кривично дело против човечноста и меѓународното право, со оглед на неговите широки последици врз здравјето на луѓето, екосистемите и глобалната безбедност.

На оваа дебата беа разгледани повеќе европски и меѓународни практики, вклучително и иницијативите на Европската Унија и Меѓународниот кривичен суд, кои веќе работат на признавање на екоцидот како меѓународно кривично дело од највисок ранг. Ова прашање е особено важно во контекст на зајакнувањето на правниот механизам за справување со сериозни случаи на уништување на животната средина, како што се масовните загадувања, уништувањето на шумите, испуштањето опасни хемикалии и други дејства што имаат долгорочни и непоправливи последици.

---

<sup>20</sup> **Африм Османи**, професор на Државниот универзитет во Тетово, излагање на 5-тата сесија на Работната група 5 (26.06.2024).

Дополнително, беа дискутирани измените во Законот за прекршоци, кои имаат цел да овозможат побрзи и поефикасни санкции за полесните дела во областа на животната средина, преку зголемени казни, скратени процедури и можност за вонсудско решавање на одредени случаи.

Во заклучокот беше нагласена потребата од натамошна експертска дебата за соодветното позиционирање на екоцидот во законодавството, како и за дополнителни механизми за зајакнување на одговорноста на прекршителите и подобрување на имплементацијата на правните норми за заштита на животната средина.

Министерството за внатрешни работи (МВР) во изминатите години спроведе акции за сузбивање на еколошкиот криминал, но тие останаа ограничени, несистематски и често реактивни, односно се иницираат по пријави од граѓаните или медиумски извештаи наместо да бидат дел од долгорочна стратегија за борба против еколошките прекршоци.<sup>21</sup> Во врска со ова, беше истакната потребата од формирање посебен оддел за животна средина во рамките на МВР, кој би се фокусираше исклучиво на истражување и на спречување на кривичните дела поврзани со загадувањето, нелегалното исфрлање отпад, уништувањето на природните ресурси и нелегалната сеча на шуми. Овој оддел би работел во тесна соработка со Државниот инспекторат за животна средина, Министерството за животна средина и просторно планирање, како и со локалните самоуправи, со цел координиран и проактивен пристап кон решавање на овие проблеми. Еден ваков оддел би можело да ја зголеми ефикасноста на криминалистичките истраги, особено во случаите на еколошки криминал со сериозни последици, како што се испуштање токсични материји во водите, нелегални депонии со опасен отпад, загадување на воздухот преку индустриски објекти што не ги почитуваат еколошките стандарди, како и прекуграничниот шверц на отпад.

Дополнително беше нагласено дека без адекватна казнена политика, превентивните мерки нема да бидат доволно ефикасни. Во таа насока, потребно е заострување на санкциите за правните и за физичките лица што вршат кривични дела против животната средина, но и зголемување на механизмите за следење и спроведување на казните.

---

<sup>21</sup> Според професорката на Факултетот за безбедност „Св. Климент Охридски“ – Битола, Марина Малиш-Саздовска, на 5-тата сесија на Работната група 5 (26.06.2024).

Исто така, беше нагласено дека корупцијата претставува значителен проблем во процесот на заштита на животната средина, бидејќи овозможува одредени компании или поединци да избегнат одговорност преку поткуп или влијание врз надлежните институции. Затоа беше истакната потребата од посилен антикорупциски надзор во сите сфери на општественото живеење, вклучително и во заштитата на животната средина. За таа цел, се предлага воведување посебни антикорупциски механизми во инспекциските служби заедно со зајакнување на транспарентноста во процесот на издавање еколошки дозволи и лиценци.

Како еден од клучните чекори за подобрување на состојбата беше предложено воведување специјализирани обуки за полициските службеници што би постапувале во областа на животната средина, со цел подобро согледување на природата на овие прекршоци и нивното ефикасно санкционирање. Ваквите иницијативи би можеле значително да ја подобрат имплементацијата на еколошките политики и да придонесат за поефикасна заштита на природните ресурси во Северна Македонија.

## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА**

Градот Скопје се наоѓа на лидерска позиција од светски ранг според степенот на загаденост, што алармира за сериозноста на проблемот. Реактивната мисија на УНЕСКО во најновиот извештај за Охридскиот Регион повторно алармира за итната потреба од тоа властите да преземат конкретни чекори за заштита на уникатните природни и културни богатства на Охрид. Во исто време, многубројните диви депонии продолжуваат да ги загадуваат и најнеразвиените рурални средини, што ја истакнува нерамнотежата и критичната состојба во животната средина, барајќи итни и системски интервенции од сите релевантни институции.

Во контекст на ова, Директивата (ЕУ) 2024/825,<sup>22</sup> има цел да ја поттикне пазарната динамика кон еколошки поповолни производи и процеси. Таа ги охрабрува купувачите да прават избор со помал негативен ефект врз животната средина и ги поттикнува трговците да ги промовираат производите со нагласени еколошки или социјални

---

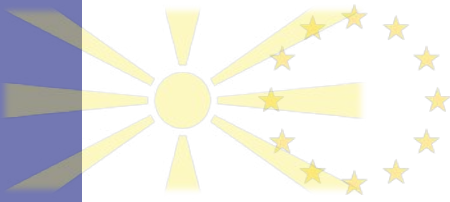
<sup>22</sup> [Директива 2024/825/ЕУ](#) на Европскиот парламент и на Советот, која ја менува Директивата 2005/29/ЕК и Директивата 2011/83/ЕУ во однос на овластувањето на потрошувачите за зелената транзиција преку подобра заштита од неправедни практики и преку подобри информации.

карактеристики. Директивата исто така бара етикетирање на производите според степенот на екозаштита и строго надгледување за да се спречи лажно претставување на производите како „климатски неутрални“ или „јаглерод позитивни“, кои немаат реален ефект врз животната средина.

Директивата ги разгледува и опциите за намалување на отпадот преку стратегии за застареност на производите и еколошки прифатливи методи на испорака, како што се товарни велосипеди или електрични возила. Нејзината цел е да го поддржи спроведувањето на Европскиот зелен договор од 11 декември 2019 година, овозможувајќи им на потрошувачите да направат подобар избор и да го намалат ризикот од зелена измама преку доверливи и проверливи информации.

Како пример за успех во заштитата на животната средина е Република Словенија, која е прогласена за зелена оаза и најчиста држава во светот и која поставува високи стандарди. Во подготовка е Уредба што предвидува ограничување на светлосното загадување, вклучувајќи декоративно осветлување и новогодишни светилки по 22 часот. Оваа иницијатива има цел да го минимизира негативното влијание врз биоритмот на луѓето, животните и растенијата, обезбедувајќи одржлива и здрава животна средина за идните генерации.

Ваквите позитивни примери во пракса, за држави кои што и не се така далеку од регионот, а кои и според територијалната и демографската големина се приближни на нашата држава, треба да ги прифатиме како урнек и да се стремиме кон нивно достигнување, пред се заради заштита на сопствените граѓани, но исто така за заштита и на населението од поширокиот регион, раководејќи се од помислата дека загадениот воздух, нема граници.

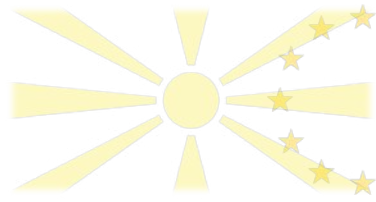


**ПРЕПОРАКИ ОД 5-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 5: ЖИВОТНА  
СРЕДИНА (ПОГЛАВЈЕ 27) НА ТЕМА:**

**„Приближување на националното законодавство кон европските  
напори за еколошка правда“**

март 2024

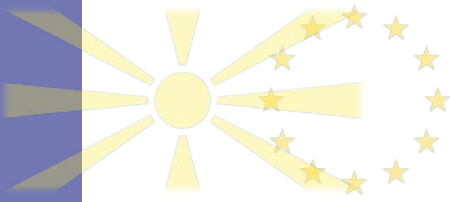
1. Министерството за правда да преземе иницијативи за јакнење на капацитетите на постојните судови и јавни обвинителства во делот на судските постапки кои се однесуваат на заштитата на животната средина.
2. Министерството за правда да преземе иницијатива за организирање на континуирани обуки за јавни обвинители и судии од доменот на еколошкото право со посебен фокус на стекнување на знаења и вештини за проценка на штети предизвикани од криминални дејствија врз животната средина и за сузбивањето на еколошката корупција;
3. Се препорачува на Академијата за судии и обвинители да го унапреди системот за едукација на идните судии и обвинители со воведување на едукативни содржини од доменот на еколошкото право со цел за нивна понатамошна специјализација во овој домен.
4. Министерството за правда да иницира постапка до Министерството за животна средина и просторно планирање за усогласување на законската регулатива на кривичните дела од КЗ од областа на животната средина, чие дејствие на извршување и објектот на заштита се делумно или целосно опфатени, односно идентични со прекршоците кои се предвидени во посебните прописи за животната средина, со активно вклучување на сите засегнати страни вклучително граѓански здруженија со експертиза од релевантните области. Моменталната состојба на неусогласеност на оваа регулатива, предизвикува двоен негативен ефект: А) Избегнување на кривична одговорност на сторителот, во услови кога за истото дејствие веќе е донесена правосилна прекршочна одлука. Почитувајќи ја императивната примена на начелото „non bis in idem“ (никој не може два пати да биде суден за иста работа), судот задолжително донесува одбивателна пресуда. Б) Втор негативен ефект е неоправдано одлевање на буџетски средства, бидејќи трошоците на постапката во вакви случаи задолжително паѓаат на товар на буџетските средства. Од друга страна, ваквите негативни ефекти спрема општеството, имаат охрабрувачко влијание спрема сторителот, кој не само што останува кривично несанкциониран, туку добива и буџетски средства



заради подмирување на трошоците на постапката, кои се предизвикани токму поради негова вина.

**Станува збор за следните случаи:**

- Кривичното дело Загадување на животната средина и природата, од член 218, став 1 од Кривичниот законик, е опфатено со член 20, став 1, алинеја 3 и член 212-ж, став 1, точка 1 и точка 7 од Законот за животна средина
- Кривичното дело „Производство, трговија или употреба на супстанции кои ја осиромашуваат озонската обвивка“ (член 218-а од Кривичниот законик), по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е истоветен со содржината на член 22-а и со содржината на член 212-е, став 1, точка 4 од Законот за животна средина;
- Кривичното дело Пустошење на шума (член 226, став 1 од Кривичниот законик), е опфатено со член 13, став 1, член 101, став 1, точка 1 и член 101, став 4 од Законот за шумите;
- Кривичното дело „Предизвикување шумски пожар“ (член 227, став 1 од Кривичниот законик), по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е опфатено со содржината на член 54, став 1 и член 105, став 1, точка 7 од Законот за шумите;
- Кривичното дело Незаконит лов од член 228 од Кривичниот законик, по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е опфатено со содржината на член 77, став 1, точка 2 и точка 7 и член 79, став 1, точка 1 од Законот за ловство;
- Кривичното дело Загрозување на животната средина и природата со отпад (член 230 од Кривичниот законик), по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е опфатено со содржината на член 37, став 1, член 130, став 1, точка 3 и член 134, став 1 од Законот за управување со отпадот;
- Кривичното дело Убивање или уништување на заштитени видови на дива флора или фауна од член 232-а од Кривичниот законик, по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е опфатено со содржината на член 23, член 23-а и член 182, став 1, точка 9 и точка 12 од Законот за заштита на природата;
- Кривичното дело „Неовластено тргување, увезување или преве-



зување дива флора или фауна“ (член 232-в од Кривичниот законик), по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е опфатено со содржината на член 31, став 1, член 182, став 1, точка 4 од Законот за заштита на природата и

- Кривичното дело „Измачување на животни од член 233 од Кривичниот законик, по својата содржина, дејствието на извршување и објектот на заштита е опфатено со содржината на член 66, став 1, точка 1 и 67, став 1, точка 1 од Законот за заштита и благосостојба на животните.
5. Министерството за правда да поведе постапка за усогласување на македонското казнено законодавство со новата Директива на Европскиот парламент и на Советот на ЕУ (2024/1203/ЕЗ) со цел да се зајакне националната легислатива со содржини за заштита на животната средина преку кривичното право, посебно во делот кој се однесува на законите. Тоа би значело воведување на нови и соодветни казни за физичките и правните лица во согласност со гореспоменатата Директива;
  6. Во рамките на Министерството за внатрешни работи да се формира посебна полициска единица (ЕСО-POLICE) која ќе опфаќа и истраги во доменот на еколошкиот криминал и ќе овозможи регионална и национална координација на сите релевантни сектори во МВР и другите надлежни институции. Оваа единица е потребно да има и редовна и непрекината комуникација со релевантни граѓански здруженија со цел рано откривање на еколошкиот криминал и брза реакција на терен.
  7. На Министерството за животна средина и просторно планирање му се препорачува да организира дискусија со учество на сите засегнати страни во врска со прашањето за востановување на Агенција за животна средина и создавање на Фонд за животна средина што ќе овозможи соодветно и навремено справување со законите по животната средина.
  8. Зајакнување на инспекциските служби, на национално и локално ниво, преку зголемување на бројот на инспектори и подигање на нивото на стручност на истите во согласност со новите барања на ЕУ за заштита на животната средина. Посебно внимание е потребно да се обрне на зајакнување на Државниот инспекторат за животна средина каде е потребно зголемување на техничките и човечките капацитети.
  9. Со цел ефективно спречување на делата против животната средина неопходно е усвојување на етички кодекс, како и норми за регулирање на конфликтот на интереси и ограничување на дискреционото право за сите носители на јавни функции.

**ЧЛЕНОВИ НА РАБОТНА ГРУПА 5 – ЖИВОТНА СРЕДИНА  
(ПОГЛАВЈЕ 27)**

**Арѓент Караи**, ИОМ

**Вања Лазаридис**, ИОМ

**Марина Малиш Саздовска**, професор, Факултет за безбедност, УКЛО,  
Битола

**Иван Муцунски**, француски експерт во Министерството за животна  
средина и просторно планирање

**Африм Османи**, професор, Државен универзитет во Тетово

**Светлана Николовска**, професор, Факултет за безбедност, УКЛО,  
Битола

**Тања Пауновска**, министерство за животна средина и просторно  
планирање

**Кирил Ристовски**, Здружение „Флоризон“

**Кристина Јованова**, ОБСЕ

**Пејо Кирковски**, Главен инспектор за заштита на природата

## **РАБОТНА ГРУПА 1, ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ, ПОГЛАВЈЕ 11**

---

### **ЧЛЕНОВИ НА ПРОГРАМСКИОТ СОВЕТ**

**Маја ЛАЗАРЕСКА – ЈОВЕСКА** – Раководител на Одделението за Европска унија, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

**Васко ХАЦИЕВСКИ** – Проектен координатор, *We Effect Europe Region*

**Милева ЃУРОВСКА** – Професор, Филозофски факултет, УКИМ, Национален координатор на НКЕУ-МК

**Александра МАРТИНОВСКА – СТОЈЧЕСКА** – Професор, Факултет за земјоделски науки и храна, Координатор на Работна група – 1

**Никола ЈАЗАЦИСКИ** – Проектен координатор

#### **Перманентни експерти:**

**Билјана ПЕТРОВСКА – МИТРЕВСКА** – Национална федерација на фармери

**Ана СИМОНОВСКА** – Професор, Факултет за земјоделски науки и храна, Институт за агрономија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

**Синиша ЦВЕТАНОВСКИ** – Секретаријат за Европски прашања

**Љубо ПЕНО** – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

**Александра МАРТИНОВСКА-СТОЈЧЕСКА<sup>1</sup>**

**Ана КОТЕВСКА<sup>2</sup>**

**Ана СИМОНОВСКА<sup>3</sup>**

**Билјана ПЕТРОВСКА МИТРЕВСКА<sup>4</sup>**

**Маја ЛАЗАРЕСКА-ЈОВЕСКА,<sup>5</sup>**

**Васко ХАЦИЕВСКИ<sup>6</sup>**

## **1. ТРАНСФЕР НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО: СИСТЕМ ЗА ПРЕНОС НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО (АКИС)**

---

<sup>1</sup> Професорка на Факултет за земјоделски науки и храна, УКИМ, Скопје, координаторка на РГ 1, НКЕУ-МК.

<sup>2</sup> Професорка на Факултет за земјоделски науки и храна, УКИМ, Скопје, НКЕУ-МК експерт.

<sup>3</sup> Професорка на Факултет за земјоделски науки и храна, УКИМ, Скопје, НКЕУ-МК експерт.

<sup>4</sup> Национална федерација на фармери, НКЕУ-МК експерт.

<sup>5</sup> Раководител на одделението за Европска интеграција во МЗШВ, копретседавач во РГ 1.

<sup>6</sup> Васко Хаџиевски, WeEffect проектен координатор, копретседавач во РГ 1.

## ВОВЕД

Европската интеграција на Република Северна Македонија отвори нови перспективи за земјоделскиот сектор и руралниот развој. Пристапувањето во Европската Унија (ЕУ) бара усогласување со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ, како сеопфатна рамка што ги обликува земјоделските практики, еколошката одржливост и руралната благосостојба низ земјите членки на Унијата. ЗЗП на ЕУ ги поддржува земјоделските производители и снабдувањето со храна на земјите членки во ЕУ, но и на земјите со кандидатски статус. Во рамките на ЗЗП сè поголем акцент се става на одржливоста на системите за храна, справувањето со климатските промени и управувањето со природните ресурси. Исто така, преку оваа политика им се дава силна поддршката на руралните области, и тоа преку одржување на руралната економија и промовирање на работни места во земјоделството, земјоделско-прехранбената индустрија и придружните сектори.

Процесот на пристапување кон ЕУ претставува моќен катализатор за земјоделскиот сектор и за руралниот развој. Во таа насока, успешната интеграција бара длабока трансформација, усогласување на законската, регулаторната, стратегиската и оперативната рамка со ЗЗП на ЕУ, но и паралелен развој на инфраструктурата на знаење и пренос на добрите практики и иновации за поддршка на секторот.

Земјоделството е клучен сектор во државата, значително придонесувајќи како во националниот бруто-домашен производ, така и во ангажирањето на голем дел од населението и во руралниот развој. Сепак, депопулацијата, ограничените инвестиции во инфраструктурата и потребата од модернизација на фармите ја загрозуваат одржливоста на секторот. Пристапувањето во ЕУ отвора подобрен пристап до нови пазари, значителна финансиска поддршка и најсовремени технологии што би можеле да ги ревитализираат руралните заедници и да ја поттикнат продуктивноста на земјоделското производство. Истовремено, земјоделскиот сектор во државата треба сериозно да се приспособи кон ригорозните регулативи на ЕУ и потенцијално да се соочи со жестока конкуренција од етаблираните европски производители.

Поглавјето 11 – Земјоделство и рурален развој – е сместено во петтиот кластер во преговарачката рамка (Ресурси, земјоделство и кохезија), заедно со Поглавјето 12 – Безбедност на храна, ветеринарна и фитосанитарна политика; Поглавјето 13 – Рибарство; Поглавјето 22 – Регионална политика и координација на структурните инструменти; и Поглавјето 33 – Финансиски и буџетски одредби. Пристапу-

вањето кон ЕУ и усогласувањето со ЗЗП бараат силни системи за управување и контрола, како и следење на заедничките правила на ЕУ за маркетинг-стандарди, политиките за квалитет и органско земјоделство. Според извештаите на Европската комисија (ЕС, 2023), Северна Македонија останува умерено подготвена во повеќето области од Кластерот 5, освен Поглавјето 12, кое е оценето со добро ниво на подготовка. Во Поглавјето 11 главните предизвици се однесуваат на дооформување и надградување на системите за администрирање на политиките (регистарот на фарми, системот за идентификување на земјишните парцели, мрежата за сметководствени податоци на фарма и институционалните капацитети, особено на Платежната агенција), но и на усвојување законодавна рамка за натамошно усогласување со правото на ЕУ во областите, како што се плаќањата за поддршка, организацијата на заедничкиот пазар и советодавните услуги на фармите.

Токму оваа последна точка, уредувањето на советодавните услуги во земјоделството и руралниот развој, се наметнува како исклучително важна во процесот на пристапување кон ЕУ и улогата на Системот за знаење и иновации за земјоделството (АКИС), вклучително со советодавниот сегмент, во поддршката на оваа трансформација. Веќе се преземени одредени чекори за создавање ефикасен и ефективен АКИС, особено со донесувањето на новиот Закон за советодавен систем за земјоделство и рурален развој (декември 2023 година). Во таа насока, посебна работна сесија на НКЕУ-МК во рамките на работната група Земјоделство и рурален развој беше посветена на оваа важна проблематика.<sup>7</sup> На оваа сесија беа изложени актуелните достигнувања на АКИС на национално ниво, беа споделени различни размислувања и искуства во процесите на размена на знаење и иновации, а беа и дискутирани следните чекори за развојот на овој систем, пред сè, во однос на успешната имплементација на новодонесениот Закон за советодавни услуги. Сесијата беше особено интерактивна и речиси секој учесник зеде учество во дискусијата. На работната сесија учествуваа претставници од Секторот за рурален развој при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), Секторот за ЕУ при МЗШВ, членови на Советот за мониторинг и координација на АСАРД и АКИС при МЗШВ, Телото за управување со ИПАРД при МЗШВ, Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, проектот „Модернизација на советодавните услуги за операторите во областа на земјоделството во Северна Македонија“ (МЗШВ), Постојаната ра-

---

<sup>7</sup> Трет циклус НКЕУ-МК, Прва сесија на Работната група 1 - Земјоделство и рурален развој (Поглавје 11, Кластер 5), Трансфер на знаење и иновации во земјоделството: Систем за пренос на знаење и иновации во земјоделството (АКИС), 5.3.2024 година, Клуб на претенции - Скопје.

ботна група за регионален рурален развој во Југоисточна Европа (SWG-RRD), земјоделските производители и нивните здруженија, деловниот сектор, академската заедница, меѓународните институции и организации, релевантните државни институции и др.

### **1.1. Развојните етапи на Системот за пренос на знаење и иновации во земјоделството (АКИС) на Европската Унија**

Системот на пренос на знаење и иновации во земјоделството (АКИС) претставува платформа што ја олеснува размената на знаење и информации во земјоделскиот сектор, истовремено поддржувајќи ги иновативните процеси во областа на земјоделството и руралниот развој. Во суштината, АКИС претставува мрежа на поединци и институции или организации вклучени во генерирање, споделување и примена на земјоделското знаење и иновации. Елементите на АКИС се претставени преку различните чинители во земјоделскиот сектор, вклучувајќи ги јавните, приватните и невладините институции, како и медиумите. Оваа сложена мрежа опфаќа научноистражувачки и образовни институции, советодавни служби, земјоделски организации и стопанства. Ефективната размена на знаење и соработката меѓу овие актери се од клучно значење. Истражувачите развиваат иновативни решенија, едукаторите ги опремуваат идните генерации со основни вештини, додека советодавните услуги имаат главна улога во преносот на знаење и информации да ги обучуваат земјоделците да имплементираат нови практики. Земјоделските организации се залагаат за нивните потреби, а приватниот сектор го движи технолошкиот напредок. Силен АКИС поттикнува динамична средина каде што знаењето тече слободно, забрзувајќи го напредокот и обезбедувајќи конкурентен земјоделски сектор. Крајната цел за воспоставување ваков систем е зајакнување на земјоделските производители преку знаење и иновации за континуирано да се справуваат со сите предизвици, како што се: оптимално искористување на ресурсите, профитабилноста и конкурентноста, влијанијата од климатските промени, итн.

Теоретските основи за концептот на АКИС датираат уште од 1980 година и иницијално се воспоставени од советодавниот сектор кога во фокусот бил само преносот на знаење.<sup>8</sup> Десетина години подоцна, овој концепт бил надополнет и со потребата од пренос на

---

<sup>8</sup> Nagel, U. (1980). [Institutionalisation of knowledge flows. An analysis of the extension role of two agricultural universities in India. Quarterly Journal of International Agriculture 30.](#)

информации.<sup>9</sup> Паралелно со развивањето на овие концепти, се јавува потребата од поголема вклученост на иновациите во приватниот сектор, па десетина години подоцна се развива нов, паралелен концепт за Систем на иновации во земјоделството.<sup>10</sup>

Во рамките на ЕУ, АКИС е воспоставен во 2008 година од страна на Постојаниот комитет за истражување во земјоделството формиран од земјите членки на ЕУ (EU SCAR), но првично само како теоретски концепт, т.н. „Систем за пренос на знаење и информации“, кој сè уште не е имплементиран преку политиките на ЕУ (EU SCAR, 2009).<sup>11</sup> Со промовирање на овој концепт, се развива и свеста за важноста на АКИС и потребата од негово воведување во практиката. Оттогаш концептот еволуира во насока на подобро поврзување на науката и практиката и зајакнување на размената на знаење и иновации во корист на земјоделските производители.

Ова доведе до создавање на Европското партнерство за иновации во продуктивноста и одржливоста на земјоделството, основано во 2010 година, со цел да го забрза процесот на иновации преку соработка и усогласување на политиките и инструментите на ЕУ (EU SCAR, 2012).<sup>12</sup> Врз оваа основа, во 2012 година беа воспоставени оперативните групи, кои промовираат насочена соработка меѓу различни чинители – земјоделски производители, шумари, советодавци, истражувачи, потрошувачи и други – на национално и на регионално ниво. Нивната цел е да го максимизираат искористувањето на комплементарното знаење, вклучувајќи практични, научни и организациски аспекти. Оперативните групи се финансирани преку столбот за рурален развој во рамките на Заедничката земјоделска политика на ЕУ (ЗЗП), со што се обезбедува поддршка за иновативни решенија и одржливи практики во земјоделството.<sup>13</sup> Понатаму, „EIP-AGRI“ ги користи програмите за истражување и иновации, во најновиот програмски циклус претставени преку „Хоризонт Европа“ (Horizon Europe), со цел да ја зајакне соработката меѓу образовните и научноистражувачките

---

<sup>9</sup> Röling, N. (1990). [The agricultural research-technology interface: a knowledge systems perspective](#). In: Kaimowitz, D. [Making the link. Agricultural research and technology transfer in developing countries](#). Boulder, U.S: Westview Press, pp. 1-42.

<sup>10</sup> Hall, A., Bockett, G., Taylor, S., Sivamohan, M., Clark, N. (2001). [Why research partnerships really matter: Innovation theory, institutional arrangements and implications for developing new technology for the poor](#). World Development 29(5): 783-797.

<sup>11</sup> EU SCAR (2009). 2nd SCAR Foresight exercise. [New challenges for agricultural research: Climate change, food security, rural development, agricultural knowledge systems](#). Brussels, European Commission.

<sup>12</sup> EU SCAR (2012). [Agricultural knowledge and innovation systems in transition - a reflection paper](#). Brussels, European Commission.

<sup>13</sup> [Common Agricultural Policy of EU](#), CAP.

институции, приватниот сектор, како и владините и невладините организации. Како резултат на овие напори, веќе во 2014 година, АКИС – Системот на знаење и иновации во земјоделството – почнува да се применува и во практиката (EU SCAR, 2019).

АКИС е позициониран како меѓусекторски приоритет во најновата регулатива на ЗЗП (2021-2027)<sup>14</sup>, со цел модернизација на земјоделскиот сектор и руралните заедници преку засилена промоција на знаење, иновации и дигитализација. Новите стратемиски планови, кои се клучен елемент на актуелниот циклус на Заедничката земјоделска политика на ЕУ (ЗЗП), создаваат услови за подобрена размена на знаење меѓу практичарите, истражувачите и креаторите на политики во земјоделскиот сектор.

Според ЕУ-регулативата 2021/2115<sup>15</sup>, член 15, земјите членки се обврзани во своите стратемиски планови на ЗЗП да вклучат систем што ќе обезбеди советодавни услуги за земјоделците и за другите корисници на ЗЗП-поддршката, со фокус на управување со земјиштето и фармите („советодавни услуги за фарма“). Во овој програмски период, ЗЗП дава зголемено значење на вградување и интегрирање на АКИС во циклусот на креирање, имплементација и евалуација на политиките. Ова подразбира постојано одржување и надградба на советодавните услуги на национално и на меѓудржавно ниво, вклучувајќи нивна финансиска и институционална поддршка. Целта е да се воспостави транспарентна и функционална мрежа што ќе овозможи брз проток на ажурирани знаења и информации меѓу сите чинители во земјоделскиот сектор на национално и на европско ниво.

Политиката за унапредување на АКИС се фокусира на два главни аспекта: (а) неговата организациска поставеност како комбинирани систем за размена на знаење меѓу поединци, институции и организации; и (б) начинот на кој советодавните служби, научната заедница и другите мрежи ќе соработуваат за развој на иновации и обезбедување стручни совети.<sup>16</sup>

За успешно спроведување на АКИС, политиката поддржува четири клучни групи активности:

---

<sup>14</sup> European Commission (2023) [The common agricultural policy: 2023-27](#),

<sup>15</sup> [EU REGULATION 2021/2115](#) of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, Official Journal of the European Union L 435/1.

<sup>16</sup> [Innovation & knowledge exchange | EIP-AGRI](#)

1. Подобрување на размената на знаење и зајакнување на врските меѓу истражувањата и практиката.
2. Зајакнување на советодавните услуги во земјоделството (и државни и приватни) и поттикнување на нивната интеграција во рамките на АКИС.
3. Унапредување на тематските и прекуграничните интерактивни иновации.
4. Поддршка на дигиталната транзиција во земјоделството.

## **1.2. Стратегија „Од фарма до виљушка“ (From Farm to Fork – F2F)**

Пристапот АКИС е истакнат и во новите стратегии на Европскиот зелен договор (EU Green Deal), вклучувајќи ги Стратегијата „Од фарма до виљушка“ (From Farm to Fork – F2F) и Стратегијата за биолошка разновидност (Biodiversity Strategy). Овие стратегии имаат цел да ги ублажат климатските промени и да поттикнат здрав и одржлив начин на живот низ целиот европски континент.

Стратегијата F2F јасно ги поставува истражувањата, иновациите, знаењето и развојот на вештини во центарот на своите цели, посветувајќи го целото Поглавје 3, „Овозможување на транзицијата“, на овие теми. Таа предвидува наменско финансирање во рамките на програмите на „Хоризонт Европа“, како и дополнителна поддршка преку EIP-AGRI и Фондот за регионален развој. Покрај тоа, стратегијата се залага за засилена поддршка на АКИС, особено преку фондовите на ЗЗП на земјите членки, како и преку ажурирање на Европската агенда за вештини и Програмата за советодавни услуги за мали и за средни претпријатија во рамките на Европската мрежа на претпријатија.

Дополнително, F2F предвидува значителни инвестиции во развојот на физичката и дигиталната инфраструктура за надминување на техничките предизвици. Во оваа насока, стратегијата ја истакнува важноста на целосен пристап до брз широкопојасен интернет во руралните подрачја до 2025 година, инвестиции во програмата Коперник за функционални географски информациски системи, како и трансформацијата на постојната Мрежа на сметководствени податоци на фарма (Farm Accountancy Data Network – FADN) во надградена Мрежа за податоци за одржливост на фарма (Farm Sustainability Data Network – FSDN). Дополнително, предвидено е организирање заеднички

европски простор за податоци за земјоделството, во согласност со Европската стратегија за податоци.

На овој начин, F2F адресира клучни предизвици поврзани со развојот на знаењето, јасно ја препознава потребата од градење вештини на сите нивоа и демонстрира решеност да ги обезбеди потребните финансиски и инфраструктурни ресурси.<sup>17</sup>

### 1.3. Органско производство

Во рамките на новите стратегии, еден значаен пример е амбициозната цел до 2030 година најмалку 25 % од земјоделското земјиште во ЕУ да биде под органско производство, како и значително зголемување на органската аквакултура. Во 2021 година уделот на органското земјоделско земјиште во ЕУ-27 изнесуваше во просек 9,6% од вкупното користено земјоделско земјиште (FiBL, 2023). Ова значи дека сегашната површина под органско производство треба речиси тројно да се зголеми за да се исполни поставената цел.

Овој пример ја нагласува клучната улога на АКИС. Постигнувањето на ваквите амбициозни цели бара балансиран раст и на производството и на потрошувачката, што подразбира длабока трансформација во земјоделските стопанства и синџирите на снабдување. Дополнително, потребен е значителен број работници во органскиот сектор, за кои ќе биде неопходно да имаат специјализирано знаење и обука.

Оваа трансформација треба да биде поддржана преку амбициозни истражувања и иновации, ефективни советодавни услуги, активна улога на преработувачите и трговците на големо и мало, како и систематска размена на знаење и обуки за органските оператори и сите засегнати страни во синџирот на снабдување.

АКИС е веќе вообичаен термин што се користи како во научните, така и во круговите на креаторите на земјоделските политики и во стопанството, кога се објаснуваат специфичните организациски и институционални аранжмани за развој на земјоделскиот сектор. Исто така, АКИС се користи и како клучен концепт за креирање политики што промовираат иновации за одржлив земјоделски развој. АКИС е широко застапен во документите на европската политика, во глобал-

---

<sup>17</sup> Reinhardt, T. (2023). [The farm to fork strategy and the digital transformation of the agrifood sector—An assessment from the perspective of innovation systems. Applied Economic Perspectives and Policy](#), 45(2), 819-838.

ната литература за развој на земјоделско-прехранбените системи и е усвоен во терминологијата и практиката на меѓународните институции (на пример, ОЕЦД, Светска банка).<sup>18</sup>

#### 1.4. Климатска неутралност и одржливост

Во согласност со амбициите на Европскиот зелен договор, Зелената агенда за Западен Балкан (Green Agenda for the Western Balkans, GAWB) претставува една од клучните регионални иницијативи за постигнување климатска неутралност и еколошка одржливост до 2050 година. Агендата е интегрален дел од економскиот и инвестицискиот план за Западен Балкан и беше официјално усвоена со потпишувањето на Декларацијата од Софија во ноември 2020 година.<sup>19</sup>

За спроведување на Зелената агенда е изготвен Акцискиот план за периодот 2021-2030 година, кој содржи 58 конкретни активности и јасно дефинирана временска рамка за постигнување на целите. Десетгодишната перспектива на овој план овозможува усогласување со водечките меѓународни и европски политики, како што се Целите за одржлив развој на Обединетите нации (Sustainable Development Goals, SDGs), Европската рамка за енергетска и климатска политика до 2030 година, Стратегијата на ЕУ за биолошка разновидност, Стратегијата „Од фарма до виљушка“, како и акциските планови за циркуларна економија и нулта загадување.<sup>20</sup>

Посебен фокус има Акцијата 47, која е насочена кон поттикнување на соработката меѓу науката, образованието и бизнис-секторот, со цел олеснување на транзицијата кон иновативни и еколошки технологии и методи. Во оваа насока, значајни активности веќе се преземени преку воспоставениот Регионален систем за земјоделско знаење и иновации (Regional Agricultural Knowledge and Innovation System, REAWG), поддржан од SWG RRD, кој работи на анализа на сос-

---

<sup>18</sup> Sutherland, L.A., Adamson-Fiskovica, A., Elzen, B., Koutsouris, A., Laurent, C., Stræte, E. P., & Labarthe, P. (2023). [Advancing AKIS with assemblage thinking](#). *Journal of Rural Studies*, 97, 57–69.

<sup>19</sup> [Action Plan for the Implementation of the Sofia Declaration on the Green Agenda for the Western Balkans 2021-2030](#) (2021). Regional Cooperation Council (RCC), Sarajevo.

<sup>20</sup> EC (2020). [Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans](#). Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - An Economic and Investment Plan for the Western Balkans. SWD (2020)223. European Commission, Brussels.

тојбата, подготовка на патокази и акциски планови за развој на АКИС во земјите од регионот.<sup>21</sup>

## 1.5. АКИС во Република Северна Македонија

Воспоставувањето ефикасен и функционален АКИС на национално ниво е од суштинско значење за модернизацијата на земјоделството, зголемувањето на неговата конкурентност и профитабилност, како и за одржливиот развој на руралните заедници во Република Северна Македонија. Иако во рамките на АКИС постојат многубројни чинители, националниот систем сè уште е фрагментиран, што ја ограничува неговата ефикасност.

За да се надминат овие предизвици, потребно е не само воведување нови АКИС-структури туку и значително зајакнување на врските меѓу постојните елементи, со што ќе се овозможи континуирана и ефикасна комуникација меѓу сите засегнати страни. Националната стратегија за земјоделство и рурален развој 2021-2027 предвидува поддршка за формализиран систем на советодавни услуги, кој ќе ги интегрира економските, еколошките и социјалните аспекти на управувањето со земјоделските стопанства и земјиштето.

Овој систем ќе овозможи ефикасен трансфер на информации за најновите технолошки достигнувања и иновации од научните истражувања до земјоделските практики. Дополнително, институционалното унапредување и интеграцијата на земјоделските советодавни услуги во поширокиот систем на знаење и иновации во земјоделството се детално обработени во точка II. 6 *Елементи што треба да овозможат модернизација на националните политики* (МЗШВ, 2021).

Проектот финансиран од ЕУ, „*Модернизација на советодавните услуги за операторите во областа на земјоделството во Северна Македонија*“ (МЗШВ), донесе значаен напредок во подобрувањето на преносот на знаење, со посебен фокус на советодавните услуги.

Проектот е насочен кон две клучни компоненти:

1. Унапредување на советодавните услуги – подобрување на нивната ефикасност, достапност и квалитет.

---

<sup>21</sup> EU SCAR AKIS (2019). [Preparing for future AKIS in Europe](#). Brussels, European Commission.

2. Подобрување на законодавната и стратегиската рамка – создавање регулаторни услови што ќе овозможат одржлив и модерен советодавен систем.

Во рамките на првата компонента, досега се реализирани голем број активности, меѓу кои се истакнува воспоставувањето програма за обуки за советодавците и нејзино пилотирање. Оваа програма претставува значаен чекор кон зголемување на стручноста и капацитетите на советодавните служби, што е од клучно значење за подобрување на земјоделските практики и одржливоста на секторот.

Развојот на националниот АКИС е значително поддржан во рамките на проектот финансиран од ЕУ „Модернизација на советодавните услуги за операторите во областа на земјоделството во Северна Македонија“ (МЗШВ) и регионалните активности на групата АКИС имплементирани од SWG-RRD. Овие два проекта придонесоа за поставување на темелите за „современ“ национален АКИС, според формулацијата на ЕУ.

Особен исчекор во делот на подобрување на законската рамка е донесувањето на Законот за советодавен систем за земјоделството и руралниот развој во декември 2023 година.<sup>22</sup> Овој закон се усогласува со Регулативата на Европскиот парламент и на Европскиот совет бр. ЕУ 1306/2013.<sup>23</sup> Законот ги уредува клучните аспекти на советодавниот систем, вклучувајќи ги воспоставувањето, организацијата и управувањето со системот, како и начинот на обезбедување советодавни услуги. Дополнително, се регулираат условите за регистрација на советници и даватели на советодавни услуги, како и начинот на водење регистри за овие субјекти. Овој закон претставува важен чекор во создавањето поефикасен и систематски советодавен сектор што ќе ги поддржи земјоделството и руралниот развој.

Советодавниот систем за земјоделството и руралниот развој е воспоставен со цел да ги унапреди знаењето, вештините и капацитетите на земјоделските производители. Неговата главна задача е да обезбеди стручни совети за примена на добри земјоделски и еколошки практики, со што се поттикнува одржливиот развој на земјоделството.

---

<sup>22</sup> Закон за советодавен систем за земјоделството и руралниот развој во декември 2023 година [Службен весник 263/2023](#)

<sup>23</sup> [Regulation \(EU\) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013](#) on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008

Дополнително, системот има улога во зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор преку користење иновации, примена на нови технологии и дигитализација. Исто така, тој поддржува развој на претприемаштвото и руралните бизниси, како и мерки за ублажување и адаптација кон климатските промени.

Советодавните услуги опфаќаат и активности за заштита на биодиверзитетот и животната средина, како и за унапредување на јавното здравје, здравјето и благосостојбата на животните. Покрај тоа, системот е насочен кон спроведување мерки и активности предвидени во годишните програми за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (член 2).

Законот обезбедува правна рамка за воведување континуирана обука на советниците што води до нивно сертифицирање, официјализирање на статусот на приватните советници, како и формирање координативно тело (Советот за мониторинг и координација на Советодавниот систем за земјоделството и руралниот развој (АСАРД) и (АКИС)).

Организирањето и управувањето со Советодавниот систем за земјоделството и руралниот развој (АСАРД), координацијата на Системот на знаење и иновации во земјоделството (АКИС), како и административната, техничката и финансиската поддршка за работата на Советот за мониторинг и координација на АСАРД и АКИС се во надлежност на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ). Законот ја уредува работата на Советот, ги дефинира советодавните услуги, нивниот опсег, регистарот на советници, давателите на советодавни услуги, спроведувањето на континуирани обуки на советниците и други одредби поврзани со воспоставувањето структуриран советодавен систем за земјоделството и руралниот развој.

Советот за мониторинг и координација на АСАРД и АКИС е веќе формиран на почетокот на 2024 година. Во тек е дигитализацијата на протоколот на знаење и информации во врска со советодавните услуги. И овие две активности, исто така, се резултат на ЕУ-проектот „Модернизација на советодавните услуги за операторите во областа на земјоделството во Северна Македонија“ (МЗШВ).

Во рамките на активностите на SWG-RRD во 2022 година беше изработен Акциски план за развој на националниот АКИС. Тековните активности вклучуваат промоција на концептот на АКИС, особено преку подигање на свеста кај земјоделските производители и другите засегнати страни за формите и придобивките од интерактивната размена на знаење и коинновации.

Знаењето и навремените стручни совети се клучни за одржливоста на сите учесници во системот за храна. Примарните производители имаат особена потреба од објективни и приспособени советодавни услуги за усвојување одржливи модели за управување со земјоделските стопанства. Во тој контекст, Европската Унија активно промовира ефективни системи за знаење и иновации во земјоделството (АКИС), кои ги вклучуваат сите актери во синџирот на храна.

Земјите членки на ЕУ се обврзани да ја зголемат поддршката за АКИС во рамките на стратегиските планови на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП), со цел развој и одржување на ефикасни советодавни услуги (ЕУ регулатива 2021/2115). Овој систем добива значајна улога и во Европскиот зелен договор, особено преку Стратегијата „Од фарма до виљушка“ (F2F). На регионално ниво, концептот на АКИС е препознаен како клучен механизам во Зелената агенда за Западен Балкан, во согласност со Европскиот зелен договор и Економскиот и инвестицискиот план за регионот.

Во контекст на европската интеграција на Република Северна Македонија, силен и функционален АКИС е неопходен за премостување на јазот во знаењето меѓу земјоделците и новите европски стандарди.<sup>24</sup> Советодавните служби играат клучна улога во обезбедувањето информации и обуки за одржливи земјоделски практики, ефикасно управување со ресурсите и усогласување со построгите стандарди за безбедност на храната. Соочени со глобалните предизвици, како што се безбедноста на храната, дигитализацијата и одржливоста на синџирите на снабдување, земјоделците имаат потреба од посеопфатен пристап кон АКИС, кој ќе овозможи поддршка за следење на европската регулатива, оптимизирање на управувањето со стопанствата и пристап до финансиска помош во рамките на ЗЗП.

Понатаму, советодавните служби можат да дејствуваат како мост меѓу истражувачките институции и земјоделците, олеснувајќи го преносот на нови технологии и обуки за нивна примена. Ова ќе поттикне споделување на најдобрите практики, успешни примери и научени лекции. Имајќи ја предвид разновидноста на земјоделскиот сектор во Северна Македонија, советодавните услуги треба да понудат насочена поддршка, приспособена според специфичните предизвици и можности на различни региони и типови производители. Со ефективно искористување на АКИС, земјоделството во Северна Македонија ќе биде подобро подготвено за европските интеграции и за одржливиот развој во согласност со ЕУ-политиките.

---

<sup>24</sup> European Commission (EC), 2023, [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT](#) North Macedonia 2023 Report, Communication on EU Enlargement Policy;

Националниот АКИС (Систем за земјоделско знаење и иновации) е клучен механизам за модернизација на земјоделството, поддршка на земјоделските производители и подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор во Северна Македонија. Неговото зајакнување и интегрирање во националните политики е од суштинско значење за успешна имплементација на реформите во земјоделството и руралниот развој, особено во контекст на ЕУ-интеграцијата.

### **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА:**

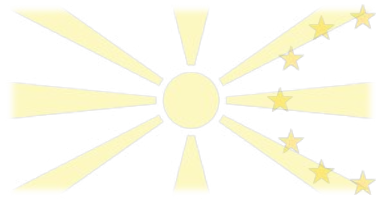
Во рамките на Националната конвенција за Европската Унија во Северна Македонија (НКЕУ-МК), Работната група за земјоделство и рурален развој на својата 11-та сесија ги донесе следниве заклучоци:

- **Зголемување на свеста за АКИС како клучен фактор за конкурентност:** Подобрувањето на Системот за знаење и иновации во земјоделството (АКИС) може да биде значаен фактор за унапредување на конкурентноста, продуктивноста и одржливоста на земјоделскиот сектор. Овој систем има потенцијал да ги поврзе истражувачките институции, советодавните служби, земјоделските здруженија и бизнис-секторот за поефикасно пренесување на знаењето. Сите чинители, вклучувајќи ги земјоделците, институциите и приватниот сектор, треба да бидат запознаени со можностите што ги нуди АКИС и нивната активна улога во неговото функционирање. Преку целни кампањи за информирање, работилници и партнерства, свеста за АКИС треба да се зголеми со цел неговата ефикасна имплементација.
- **Едукација и дигитална адаптација како двигател на иновациите:** Успешната имплементација на АКИС бара стратегиски дизајнирани програми за обука на земјоделците базирани врз најновите истражувања и практики. Воведувањето современи методи за учење, дигитални алатки и мобилни апликации може значително да го олесни прифаќањето на нови технологии и одржливи земјоделски практики. Дополнително, важно е едукациските програми да бидат практично ориентирани и дизајнирани според потребите на различни целни групи во секторот – мали и средни земјоделци, младите фармери, жени во земјоделството и иновативни претприемачи.

- **Воспоставување сеопфатен советодавен систем за земјоделците:** Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) треба да работи на развој на модерен и ефикасен советодавен систем што ќе ја подобри размената на знаење и пристапот до иновации. Воведувањето мобилна апликација за комуникација меѓу сите чинители во земјоделството – земјоделци, експерти, институции и бизнис-секторот – ќе овозможи брз и лесен пристап до информации, како што се временски прогнози, пазарни цени, нови технологии и финансиски инструменти. Со оваа иницијатива, Северна Македонија има можност да биде регион - лидер во дигитализацијата на советодавните услуги во земјоделството.
- **Формирање координативно тело за АКИС за подобра интеграција.** Експертите од Факултетот за земјоделски науки и храна потенцираа дека постои потреба од подобра координација и интеграција меѓу сите сегменти на АКИС. Формирањето координативно тело за АКИС ќе помогне во подобрување на размената на информации, знаења и иновации, а истовремено ќе придонесе за градење доверба меѓу учесниците во системот. Ова тело треба да вклучува претставници од академијата, владините институции, приватниот сектор, здруженијата на фармери и меѓународните партнери, со цел да се обезбеди долгорочна стратегија за одржливо унапредување на земјоделските иновации.
- **Забрзана имплементација на АКИС како одговор на глобалните предизвици:** Според Националната федерација на фармери, брзата имплементација на АКИС е императив за справување со климатските промени, подобрување на конкурентноста на земјоделските производи и рационално управување со ресурсите. АКИС може да помогне во подобрување на водостопанството, намалување на загубите во производството и зголемување на ефикасноста на агроеколошките мерки. Во контекст на зголемената глобална побарувачка за храна и растечките еколошки предизвици, АКИС може да игра клучна улога во одржливото искористување на ресурсите и адаптацијата на земјоделците кон новите пазарни барања.

### **Препорачани активности:**

- Организација на промотивни кампањи – Креирање информативни кампањи преку традиционални и дигитални медиуми за подигнување на свеста за АКИС.
- Интерактивни настани и обуки – Организирање семинари, отворени денови на фарми и демонстративни работилници за доближување на новите технологии до земјоделците.
- Јасна и разбирлива комуникација – Развој на едукативни материјали (прирачници, видеа, флаери) со едноставен јазик за полесно прифаќање на новите практики.
- Локални советодавни центри – Воспоставување и зајакнување на локални канцеларии за поддршка и обуки на земјоделските производители.
- Дигитални платформи и алатки – Развој на веб-портали и мобилни апликации за брз пристап до информации, експертски совети и трендови во земјоделството.



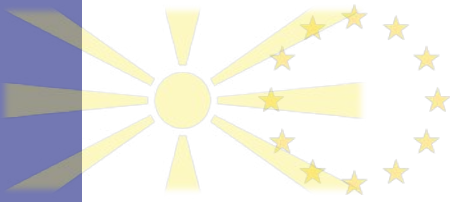
## **ПРЕПОРАКИ 11-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1: ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ НА ТЕМА:**

### **ТРАНСФЕР НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО Систем за пренос на знаење и иновации во земјоделството (АКИС)**

**5 март 2024**

#### **1. Имплементација на Законот за советодавен систем за земјоделство и рурален развој (Службен весник бр. 263 од 12.12.2023 година)**

- Спроведување на теренски промотивни активности за информирање на сите засегнати страни – земјоделски производители, потенцијални даватели на советодавни услуги и стручната јавност. За ова е потребна координација меѓу Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и останатите чинители.
- Комплетирање и целосна операционализација на специјализирана софтверска апликација, со цел воспоставување на одржлив систем за ажурирање на информации и создавање репозиториум на материјали и податоци за секторот, кој ќе биде едноставен за пребарување (МЗШВ).
- Изработка на сеопфатен план за обуки и едукативни модули, во соработка со образовните установи, со јасно дефинирана временска рамка и координација меѓу сите засегнати страни.
- Верификација на програмите за едукација на советници од страна на Центарот за образование на возрасни при Министерството за образование и наука (МОН), во соработка со образовните институции.
- Организација на програми за едукација на советници, со активно вклучување на образовните установи и МЗШВ.
- Проширување на тематскиот опфат на обуките, со фокус не само на земјоделство и храна, туку и на диверзификација на неземјоделски активности, како што се руралниот туризам и агро-претприемништвото.
- Спроведување на сертифицирање и лиценцирање на советодавните оператори (МЗШВ).

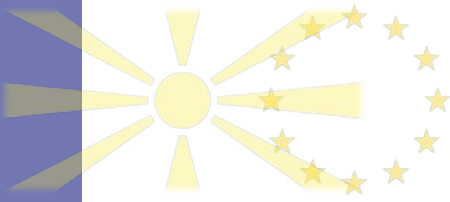


## ТРАНСФЕР НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО СИСТЕМ ЗА ПРЕНОС НА ЗНАЕЊЕ И ИНОВАЦИИ ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО (АКИС)

- Воспоставување и редовно одржување на регистарот на советници, кој ќе ги вклучува сите даватели на советодавни услуги (МЗШВ).
- Формирање и одржување на регистар на обуки и програми за образование на советници, со јасно дефинирани критериуми за пријавување (МЗШВ, образовните установи, Центар за образование на возрасни).
- Обезбедување на систем на заслуги (merit system) за квалитетот на обуките и за работата на советодавните оператори, базиран на објективна евалуација.
- Зголемување на видливоста и охрабрување на успешните советодавци и корисници на услугите преку шеми за признанија и награди, со цел подигнување на квалитетот на советодавните услуги.
- Вклучување на претставник од средните земјоделски училишта во Советот за координација и мониторинг на советодавниот систем и АКИС, со цел подобра интеграција на младите експерти во системот.
- Итна акредитација на ИПАРД мерката „Советодавни услуги“ (индивидуални и групни совети) во рамки на програмата 2021-2027, како и подготовка на новата мерка „Знаење и иновации“ за следниот програмски циклус (МЗШВ, Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој – АФПЗРР).
- Осигурување на одржливо финансирање на системот на советодавни услуги, преку мерки во националните програми, како и поврзување со други мерки за поддршка (МЗШВ).

### **2. Пилотирање на мерка за поддршка на соработката меѓу различни учесници во АКИС**

- Развој и тестирање на мерка за поттикнување на соработката меѓу учесниците во АКИС, преку Националната програма за рурален развој, во согласност со принципите и праксите на ЕУ.
- Прилагодување кон поддршката за Оперативни групи за иновации, слично на моделот на ЕУ Заедничката земјоделска политика (EU CAP), со цел подобрување на развојот и примената на иновации во земјоделството (МЗШВ).



## **ПРЕПОРАКИ 11-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1: ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ НА ТЕМА:**

### **Трансфер на знаење и иновации во земјоделството Систем за пренос на знаење и иновации во земјоделството (АКИС)**

**5 март 2024**

1. Имплементација на Законот за советодавен систем за земјоделство и рурален развој (Службен весник бр. 263 од 12.12.2023 година)
  - Спроведување на теренски промотивни активности за информирање на сите засегнати страни – земјоделски производители, потенцијални даватели на советодавни услуги и стручната јавност. За ова е потребна координација меѓу Министерството за земјоделство, шумарство и водотопанство (МЗШВ) и останатите чинители.
  - Комплетирање и целосна операционализација на специјализирана софтверска апликација, со цел воспоставување на одржлив систем за ажурирање на информации и создавање репозиториум на материјали и податоци за секторот, кој ќе биде едноставен за пребарување (МЗШВ).
  - Изработка на сеопфатен план за обуки и едукативни модули, во соработка со образовните установи, со јасно дефинирана временска рамка и координација меѓу сите засегнати страни.
  - Верификација на програмите за едукација на советници од страна на Центарот за образование на возрасни при Министерството за образование и наука (МОН), во соработка со образовните институции.
  - Организација на програми за едукација на советници, со активно вклучување на образовните установи и МЗШВ.
  - Проширување на тематскиот опфат на обуките, со фокус не само на земјоделство и храна, туку и на диверзификација на неземјоделски активности, како што се руралниот туризам и агро-претприемништвото.
  - Спроведување на сертифицирање и лиценцирање на советодавните оператори (МЗШВ).
  - Воспоставување и редовно одржување на регистарот на советници, кој ќе ги вклучува сите даватели на советодавни услуги (МЗШВ).
  - Формирање и одржување на регистар на обуки и програми за образо-



вание на советници, со јасно дефинирани критериуми за прија-вување (МЗШВ, образовните установи, Центар за образование на воз-расни).

- Обезбедување на систем на заслуги (merit system) за квалитетот на обуките и за работата на советодавните оператори, базиран на објективна евалуација.
- Зголемување на видливоста и охрабрување на успешните советодавци и корисници на услугите преку шеми за признанија и награди, со цел подигнување на квалитетот на советодавните услуги.
- Вклучување на претставник од средните земјоделски училишта во Советот за координација и мониторинг на советодавниот систем и АКИС, со цел подобра интеграција на младите експерти во системот.
- Итна акредитација на ИПАРД мерката „Советодавни услуги“ (индивидуални и групни совети) во рамки на програмата 2021-2027, како и подготовка на новата мерка „Знаење и иновации“ за следниот програмски циклус (МЗШВ, Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој – АФПЗРР).
- Осигурување на одржливо финансирање на системот на советодавни услуги, преку мерки во националните програми, како и поврзување со други мерки за поддршка (МЗШВ).

## 2. Пилотирање на мерка за поддршка на соработката меѓу различни учесници во АКИС

- Развој и тестирање на мерка за поттикнување на соработката меѓу учесниците во АКИС, преку Националната програма за рурален развој, во согласност со принципите и праксите на ЕУ.
- Прилагодување кон поддршката за Оперативни групи за иновации, слично на моделот на ЕУ Заедничката земјоделска политика (EU CAP), со цел подобрување на развојот и примената на иновации во земјоделството (МЗШВ).

## **2. МЕЃУ ПРЕДИЗВИЦИТЕ И МОЖНОСТИТЕ: ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ПРИСТАПУВАЊЕТО ВО ЕУ<sup>25</sup>**

Земјоделскиот сектор има клучна улога во процесот на интеграција на Република Северна Македонија во Европската Унија (ЕУ). Како еден од најзначајните економски сектори, земјоделството не само што придонесува за економскиот раст туку и претставува стратеска област чија усогласеност со стандардите, регулативите и практиките на ЕУ е од суштинско значење. Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ е една од темелните политики на Унијата, што дополнително ја нагласува потребата од реформи и модернизација на земјоделските политики во Северна Македонија.

Процесот на европска интеграција создава можности, но и предизвици, барајќи структурни приспособувања и јакнење на институционалните капацитети. Усогласувањето со регулаторната рамка на ЕУ вклучува значајни елементи, како што се организацијата на пазарот, политиките за квалитет и поддршката за органското земјоделство.<sup>26</sup> Овие реформи се неопходни не само за да се обезбеди усогласеност со ЕУ-стандардите туку и за да се зголеми конкурентноста на секторот, овозможувајќи полесна интеграција на земјоделските производи од Северна Македонија во заедничкиот европски пазар.

Работната група 1 „Земјоделство и рурален развој“ на НКЕУ-МК се посвети на прашањата поврзани со комплексниот процес на усогласување на земјоделските политики на Северна Македонија со стандардите на Европската Унија. Дијалогот на оваа тема овозможи да се даде преглед на тековната состојба во земјоделскиот сектор, раз-

---

<sup>25</sup> На оваа тема дискутираа учесниците на Работната група 1 на НКЕУ-МК одржана на 22 ноември 2024 година во Клубот на пратениците. Текстот е придонес на континуираните експерти во работната група со придонес на: Драган Тилев (Министерство за европски прашања), Емил Ерјавец (Универзитет во Љубљана), Перица Ивановски (МЗШВ), Стеван Орозовиќ (Национална федерација на фармери), Петар Ѓоргиевски (Мрежа за рурален развој на Северна Македонија)

<sup>26</sup> European Commission, EC (2024a) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report, Communication on EU Enlargement Policy, [https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en)

војните политики и стратегиската рамка за европската интеграција, отворајќи простор за стручна дискусија за можностите и предизвиците на земјата во овој процес.

Особен акцент беше ставен на клучната улога на различните чинители – од владините институции, земјоделските производители и нивните здруженија, до академската заедница, деловниот сектор и меѓународните организации – во обликувањето на иднината на земјоделството во Северна Македонија и неговата подготовка за полноправно членство во ЕУ.

Сесијата беше динамична и интерактивна, со релевантни експертски анализи и конструктивна дискусија во рамките на панел-дискусиите. На неа учествуваа голем број претставници од различни институции, меѓу кои: Секторот за рурален развој при Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), Секторот за ЕУ при МЗШВ, Телото за управување со ИПАРД, Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (АФПЗРР), Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, Министерството за европски прашања, Постојаната работна група за регионален рурален развој во Југоисточна Европа (SWG-RRD), како и претставници од земјоделскиот и деловниот сектор, академската заедница, меѓународните институции и релевантни државни тела.

## **2.1. Земјоделство и рурален развој – предизвици и можности**

Пристапувањето во Европската Унија бара комплексна интеракција меѓу предизвиците и можностите за развој на земјоделскиот сектор и руралните средини. Процесот на усогласување со европските политики се соочува со низа значајни пречки, кои дополнително го усложнуваат приспособувањето на националната регулатива, инструментите и мерките кон стандардите на ЕУ.

Еден од клучните предизвици е структурната слабост на македонското земјоделство, што произлегува од доминацијата на мали, претежно семејни фарми, уситнетоста на земјишните парцели, неповолната демографска структура во руралните области и слабата интеграција на производителите во синцирите на вредност – како на хоризонтално, така и на вертикално ниво. Според последното структурно истражување, во Северна Македонија постојат околу 178.000 земјоделски стопанства со просечна големина од само 1,8 хектари. Повеќе од 61 % од овие стопанства обработуваат помалку од еден хек-

тар земјоделска површина, а дури 95 % се со големина под 5 хектари.<sup>27</sup>

Демографските предизвици дополнително го ограничуваат развојот на секторот. Околу 40 % од земјоделците се на возраст над 55 години, а речиси половина немаат формално образование или имаат завршено само основно образование. Овој профил создава бариери за воведување иновативни земјоделски практики и модернизација на производството.

Покрај тоа, земјоделските производители имаат слаба позиција во земјоделско-прехранбените синџири, што се должи на недостигот на ефективни облици на соработка и здружување, како и на недоволната поврзаност со другите актери во вредносниот синџир. Овие структурни ограничувања дополнително се влошуваат со негативните ефекти на климатските промени, недоволните капацитети за адаптација, последиците од економските кризи и трендовите на интензивно иселување и депопулација на руралните области.

Руралните заедници, во споредба со урбаните, се соочуваат со значителни инфраструктурни и технолошки недостатоци, ограничен пристап до основни услуги и нестабилни локални политики. Ова води кон слаба вклученост на локалните чинители во процесот на креирање политики, што резултира со недоверба и ограничен развој на руралните средини.

Дополнително, миграцијата на младите од руралните кон урбаните средини – поттикната од нееднакви можности за образование, кариера и социјален живот – значително го нарушува демографскиот баланс. Овој процес води кон намалување на работната сила и економскиот потенцијал на руралните средини, што претставува долгорочен предизвик за одржливиот развој на земјоделството и руралната економија.<sup>28</sup>

Од друга страна, патот кон пристапување во ЕУ нуди многубројни можности за земјоделскиот сектор. Заедничката земјоделска политика на ЕУ ги поддржува производителите, помага во справувањето со климатските промени и одржливото управување со природните ресурси, го поттикнува развојот на руралните области и ја одржува руралната економија преку промовирање работни места во

---

<sup>27</sup> Државен завод за статистика, 2017.

<sup>28</sup> МРР (2024) Меѓу предизвици и можности: Земјоделската политика на Северна Македонија на патот кон пристапувањето во ЕУ, излагање на **Петар Ѓоргиевски**, Мрежа за рурален развој во Северна Македонија, НКЕУ-МК, Работна група 1, ноември 2024 година.

земјоделството, земјоделско-прехранбената индустрија и придружните сектори. Членството во ЕУ може да отвори пристап до поголеми пазари, обезбедувајќи им на македонските производители нови можности за продажба на нивните производи. Освен тоа, усогласувањето со земјоделските политики на ЕУ би можело да го олесни пристапот до финансирање и поддршка на руралниот развој и модернизација. Оваа финансиска помош може да им помогне на земјоделците да усвојат одржливи практики, да ја подобрат продуктивноста и да го подобрат квалитетот на производите. Понатаму, процесот на интеграција во ЕУ го поттикнува усвојувањето на стандардите за безбедност на храната и општо еколошката одржливост. Оваа транзиција не само што им користи на земјоделските производители туку ја зајакнува и довербата на потрошувачите во локалните производи, потенцијално поттикнувајќи ги домашните и извозните пазари.

## 2.2. Буџетска поддршка на земјоделството и руралниот развој

Последното издание од серијата студии посветени на следењето на развојот на земјоделската политика во Северна Македонија и нејзиното усогласување со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ укажува на континуиран раст на вкупните буџетски трансфери за земјоделството во земјата. Овие средства се зголемиле од 129 милиони евра во 2014 година на 178 милиони евра во 2023 година.<sup>29</sup>

Иако рамката за стратегиско програмирање на Северна Македонија генерално ги следи стратегиските цели на ЗЗП, распределбата на финансиската поддршка меѓу различните столбови на политиката не е рамномерна. Главниот фокус на буџетската поддршка останува на директните плаќања за земјоделските производители, кои сочинуваат 75 % од вкупната финансиска помош. Овој вид поддршка бележи пораст од 31 % во последната деценија, од 104 милиони евра во 2014 година на 135 милиони евра во 2023 година. Директните плаќања се тесно поврзани со производството и се исплаќаат врз основа на обработлива површина, број на добиток или произведена единица, организирани во основни и дополнителни директни плаќања.

Од друга страна, буџетските средства наменети за структурен и рурален развој сочинуваат во просек околу 16 % од вкупната поддршка. Овие средства варираат од 16 милиони евра во 2014 годи-

---

<sup>29</sup> Kotevska, A., Martinovska Stojcheska, A., Erjavec, E. (2024) [European Integration and Agriculture in the Western Balkans](#): Current Trends and Challenges. Regional Rural Development Standing Working Group in South-East Europe (SWG)

на, достигнувајќи врв од 32 милиона евра во 2022 година, по што сле-дува намалување на 26 милиони евра во 2023 година. Повеќето од овие мерки се насочени кон зголемување на конкурентноста и модернизацијата на земјоделските стопанства.<sup>30</sup>

Извештајот за напредокот на ЕУ<sup>31</sup> ја потврдува важноста од постоење на силни системи за управување и контрола на земјоделската политика и почитување на заедничките правила на ЕУ за стандарди за маркетинг, политика за квалитет и органско земјоделство. Оцената на Поглавје 11 „Земјоделство и рурален развој“ е дека Северна Македонија останува умерено подготвен во областа на земјоделството и руралниот развој“. Сепак, во изминатиов период се истакнува постигнување напредок во законодавната рамка со донесувањето на Законот за советодавен систем за земјоделство и рурален развој.<sup>32</sup> Значаен напредок се нотира и во спроведувањето на програмите ИПАРД II и ИПАРД III.

Препораките на Европската комисија од извештајот за 2023 година не беа целосно спроведени, поради што остануваат во голема мера релевантни.<sup>33</sup> Во наредниот период Комисијата посочува дека треба да се стави поголем акцент на неколку клучни области на интервенција.

Пред сè, потребно е усвојување законски акти за натамошно усогласување со правото на ЕУ, особено во делот на директните плаќања и заедничката организација на пазарите, како и јасно дефинирање или дооформување на институционалните мандати.

Во однос на хоризонталните прашања, за првпат во серијата извештаи за напредокот Европската комисија наведува дека Република Северна Македонија е во рана фаза на подготовките за одржливо земјоделство. Во таа насока, особено се нагласува потребата од усогласување на политиката за поддршка на земјоделството со правото на ЕУ, со посебен фокус на агроеколошките мерки.

Елементите на интегрираниот систем за администрација и контрола (Integrated Administrative Control System, IACS) се воспоста-

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> European Commission, EC (2024a) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2024 Report, Communication on EU Enlargement Policy, [https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en)

<sup>32</sup> [ЗАКОН ЗА СОВЕТОДАВЕН СИСТЕМ ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ](#), Сл. Весник [263/2023](#), 1 јануари 2023

<sup>33</sup> European Commission, EC (2023) COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT North Macedonia 2023 Report, Communication on EU Enlargement Policy, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2023_en)

вени во согласност со правото на ЕУ. Сепак, потребно е дополнително унапредување на трансферот на податоци и интероперабилноста меѓу различните компоненти на системот, како и воспоставување механизми за проверка на точноста на податоците.

Одреден напредок е постигнат со обезбедувањето ортофото (воздушна) документација, што придонесува за олеснето ажурирање на системот за идентификација на земјишни парцели (Land Parcel Identification System, LPIS). Сепак, Регистарот на производители и LPIS сè уште не се префрлени во Платежната агенција, што останува важен чекор во процесот на усогласување.

Во однос на интероперабилноста со системите за идентификација и регистрација на животните (Animal ID), напредок сè уште не е постигнат, а квалитетот на податоците продолжува да биде предизвик.

Што се однесува до Мрежата за сметководствени податоци на фарми (Farm Accountancy Data Network, FADN), проширувањето на примерокот за собирање податоци придонесе за зголемена репрезентативност и релевантност на добиените информации. Сепак, потребни се дополнителни ресурси за натамошно унапредување на системот FADN, како и за вградување механизми за собирање и внесување дополнителни податоци поврзани со еколошката одржливост и социјалните аспекти, во согласност со новата мрежа на податоци за одржливост на фармите на ЕУ (Farm Sustainability Data Network, FSDN).

Генералната оценка е дека процесот на имплементација на ИПАРД-програмата во Република Северна Македонија се одвива успешно и со највисок степен на реализација во однос на другите земји кориснички на програмата од регионот. Во рамките на ИПАРД II, земјите од Западен Балкан имаа вкупна алокација на европски средства во висина од 345 милиони евра средства за периодот од 2014 до 2020 година, плус 25 % национален придонес. Заклучно со 2023 година, беа исплатени 190 милиони евра, што одразува кумулативна стапка на апсорпција од 55,1 %.<sup>34</sup> Распределбата и искористеноста на средствата се одвива со различен степен на ефективност низ ИПАРД-земјите (Албанија, Црна Гора, Северна Македонија и Србија). Северна Македонија, од максималната алокација од 60 милиони евра, до мај 2024 ост-

---

<sup>34</sup> Kotevska, A., Martinovska Stojcheska, A., Erjavec, E. (2024) [European Integration and Agriculture in the Western Balkans](#): Current Trends and Challenges. Regional Rural Development Standing Working Group in South-East Europe (SWG).

варила највисока стапка на апсорпција со 79 %, или искористување на 47,3 милиони евра.<sup>35</sup>

Во однос на програмата ИПАРД III за периодот 2021-2027 година, земјите од Западен Балкан добија индикативна алокација во вкупна вредност од 560 милиони евра за поддршка на различни мерки за руралниот развој. Северна Македонија веќе ги објави првите повици во есента 2023 година и продолжи со потпишување на првите договори. Покрај веќе постојните мерки М1 – Инвестиции во физички средства на земјоделските стопанства; М3 – Инвестиции во физички средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи; и М7 – диверзификација на фарми и развој на бизнисот, во ИПАРД-програмата се предвидува и имплементација на неколку дополнителни мерки: М4 – Агроекологија, мерки поврзани со климатските промени и органско земјоделство; М5 – Имплементација на стратегии за локален развој – LEADER пристап; М6 – Инвестиции во рурална јавна инфраструктура; М10 – Советодавни услуги; и М11 – Воспоставување и заштита на шуми, со различни статуси во однос на договорите за финансирање. Сепак, потребно е подобрување на административниот капацитет во делот на спроведување на инструментот и поефикасни оперативни структури со цел да се обезбеди позасилено спроведување на ИПАРД III-програмата и особено за воведување нови мерки.

Во однос на политиката за квалитет, се забележува напредок со донесувањето на Законот за вино и Стратегијата за лозарство и винарство. Законската рамка, вклучително и за алкохолните пијалаци, останува целосно да се усогласи со правото на ЕУ. Административниот капацитет и ресурси остануваат недоволни. Што се однесува до органското земјоделство, останува да се усвои нов закон за органско земјоделство што дополнително ќе се усогласи со правото на ЕУ и Регулативата 2018/848. Треба да се подобрат активностите за подобрување на мониторингот и контролата на органското сертифицирање и следење на органските производи. Истовремено, треба да се направат напори за натамошен развој на секторот, со натамошна употреба на поддршката достапна во рамките на ИПАРД III-програмата.

---

<sup>35</sup> European Commission, EC (2024b) IPARD Monitoring Committee North Macedonia May 2024.

### 2.3. ЕУ-интеграцијата на земјоделскиот сектор од перспективата на Националната конвенција за Европската Унија (НКЕУ-МК)<sup>36</sup>

Националната конвенција за Европската Унија во Северна Македонија (НКЕУ-МК), во рамките на дијалогот за предизвиците и можностите во усогласувањето на земјоделската политика со Заедничката земјоделска политика на ЕУ, донесе одредени клучни заклучоци.

Главниот заклучок истакнува дека е неопходен целосно посветен процес на имплементација на квалитетна земјоделска политика, базирана врз ефикасни и добро управувани институции. За успешно спроведување на реформите, од суштинско значење е вклучувањето на човечкиот капитал – стручни, добро подготвени и континуирано обучувани кадри.

Дополнително, беше нагласена потребата од зајакнување на интерсекторската соработка и воспоставување конзистентен и инклузивен дијалог што ќе ги опфати сите релевантни чинители. Исто така, од исклучителна важност се долгорочните инвестиции и континуирана доследност во креирањето и спроведувањето на земјоделските политики.<sup>37</sup>

Во воведното обраќање од Министерството за европски прашања беше нагласено значењето на реформската агенда и можностите што таа ги нуди за развојот на секторот.<sup>38</sup> Објаснувачкиот скрининг-извештај, еден од најобемните и најсложените документи во процесот на пристапување што ги одредува натамошните одредниците како развојни насоки. При дефинирањето на натамошните чекори, неопходно е да се земат предвид наодите од Извештајот за подобрување на конкурентноста во рамките на Берлинскиот процес и ЦЕФТА. Меѓутоа, неопходно е да се следат и идните иницијативи на Европската Унија во поглед на економските потенцијали и нови развојни стратегии за постигнување поголема конкурентност.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> „Меѓу предизвиците и можностите: Земјоделската политика на Северна Македонија на патот кон пристапувањето во ЕУ“ беше темата на дванаесеттата сесија на Работната група 1 – Земјоделство и рурален развој (Поглавје 11) на Националната конвенција за Европската Унија во Република Северна Македонија (НКЕУ-МК), која се одржа на 22.11.2024 година, во Клубот на пратеници - Скопје.

<sup>37</sup> Проф. д-р **Емил Ерјавец**, Биотехнички факултет при Универзитетот во Љубљана, излагање на 22.11.2024 година.

<sup>38</sup> **Драган Тилев**, државен советник, Министерство за европски прашања, излагање на 12. сесија на РГ 1, одржана на 22 ноември 2024 година.

<sup>39</sup> [The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi, September 9, 2024, European Commission.](#)

Во дијалогот беше истакнато дека земјоделската политика во земјата еволуирала низ неколку фази од осамостојувањето до денес.<sup>40</sup> Еден од можните пристапи за нејзино подобрување е прецизно приспособување на инструментите што ќе овозможат поефикасни и побрзи резултати, имајќи ги предвид сложените внатрешни структурни проблеми, надворешните ограничувања и нестабилните пазарни услови. Затоа, неопходно е сериозно да се земат предвид структурните недостатоци и ограничувања во секторот, да се поттикнува интегриран пристап и да се развиваат синџири на додадена вредност преку искористување на компаративните предности и применување на најдобрите практики.

ЗЗП е „подвижна цел“, но главните столбови на земјоделската политика треба ефективно да се планираат и да се користат. Директните плаќања мора да се трансформираат и да вклучуваат еколошка димензија, а поголем акцент да се става на руралниот развој. Клучниот проблем се човечките капацитети на секое ниво – во управувачките структури каде што лежи одговорноста во донесување на одлуките, во административните структури каде што е потребно континуирано вложување во едукација и обука, но и соодветно вреднување, во дијалог меѓу засегнатите страни, со партиципативен и инклузивен пристап.<sup>41</sup> Експертите на сесијата заеднички констатираа дека се потребни поголеми инвестиции во земјоделството, како и поголема организираност на земјоделците, но и инвестиција во човечки капитал, меѓу кои и мерки насочени и за младите земјоделци, за менаџерите и за институциите.<sup>42</sup>

Понатаму, загрижува фактот за иселувањето на младите од руралните средини, па затоа, како што истакнаа говорниците на сесијата, потребно е да се преземат мерки за нивно задржување. Рамките за финансирање треба да вклучат силни механизми за активно ангажирање на локалните чинители, со зајакнување на локалните капацитети, подобрување на економската моќ, подобрување на социјалната кохезија, за да се поттикне долгорочниот развој на заедницата. Се потенцираше дека финансирањето за рурален развој треба да приоритизира, за да обезбеди континуиран прилив на ресурси за поттикнување на економската, социјалната и еколошката благосостојба на руралните области, бидејќи без значителни финансиски инвес-

---

<sup>40</sup> **Перица Ивановски**, експерт за земјоделска политика, државен советник за анализа на политики, МЗШВ, излагање на 22.11.2024 година.

<sup>41</sup> **Емил Ерјавец**, професор, Биотехнички факултет при Универзитетот во Љубљана, излагање на 12 сесија на РГ 1.

<sup>42</sup> **Стеван Орозовиќ**, извршен директор на Национална федерација на фармери, излагање на 12 сесија на РГ 1.

тиции, не можеме да се надеваме дека ќе постигнеме рамномерен територијален развој. Тука е потребно да се преземат конкретни мерки за ангажирање на локалните засегнати страни во секоја фаза, од дизајнирање до имплементација, обезбедувајќи нивните потреби да ја обликуваат насоката на програмите.<sup>43</sup>

Експертите истакнаа дека македонското законодавство, што се однесува на земјоделската политика, не заостанува зад другите во регионот, иако е потребно да се вложи дополнителен напор за да се имплементираат неопходните реформи на патот кон ЕУ.

Беше истакната потребата од подобрување на усогласувањето со политиките на ЕУ, поголема интерсекторска соработка, имплементација на Зелената агенда, распределување на соодветни ресурси за програмите и мерките за животна средина и да се продолжат инвестициите во структурните реформи.

Беше нагласена потребата и од унапредување на регионална соработка меѓу земјите на Западен Балкан, но и потребата од значителни инвестиции за да се воспостави рамномерен регионален развој, како и дека е потребно мобилизирање на знаењето на локалните заедници особено во иновативните проекти.

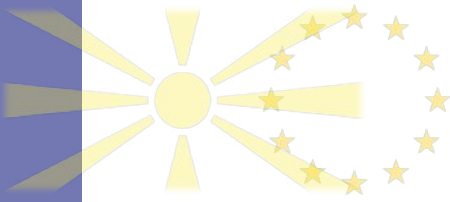
## **ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА**

- Јакнење на институционалните капацитети за пристапување во ЕУ: Ефикасноста на процесот на европска интеграција зависи од континуираното инвестирање во човечките ресурси во администрацијата. Потребна е долгорочна стратегија за едукација, обука и мотивација на кадрите, со цел да се обезбеди професионален и ефективен преговарачки тим, способен за успешно усогласување и имплементација на секторските политики.
- Инклузивност во креирањето на политиките: Одржливиот развој на секторот бара отворен и конструктивен дијалог меѓу сите засегнати страни – владини институции, приватниот сектор, граѓанското општество и академската заедница. Воспоставувањето систематски консултации на политичко, стратегиско и оперативно ниво ќе овозможи подобро дефинирани и спроведени политики.

---

<sup>43</sup> **Петар Ѓоргиевски**, Претседател на Мрежата за рурален развој во Република Северна Македонија, излагање на 12 сесија на РГ 1.

- Зголемена институционална координација за ефикасно управување: Потребна е подобра координација меѓу институциите и зголемена интероперабилност на административните и контролните системи. Ова ќе овозможи побрза и поефикасна размена на податоци, што ќе резултира со подобро управување со ресурсите и посилна синергија меѓу секторските политики.
- Мониторинг и евалуација како основа за ефективни политики: Спроведувањето на секторските политики мора да биде поддржано со редовен мониторинг и евалуација. Анализите базирани врз докази ќе помогнат во навремена корекција на мерките и обезбедување нивна усогласеност со националните и европските стратески приоритети.
- Стратеско насочување на буџетските трансфери кон развојни мерки: Финансиската поддршка во секторот треба да биде насочена кон структурни реформи, модернизација, вложувања во руралната инфраструктура и поддршка за млади земјоделци. Ова ќе овозможи долгорочна одржливост и зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор.
- Оптимизирање на мерките за рурален развој: Редукцијата и стратеското планирање на мерките во Програмата за финансирање на руралниот развој ќе овозможи поголема ефикасност во нивната имплементација. Воведувањето повеќегодишно буџетирање ќе обезбеди подобра координација и континуирана поддршка за земјоделците.
- Проширен пристап до финансирање преку ИПАРД-програмата: Зголемувањето на бројот на акредитирани мерки во рамките на ИПАРД-програмата ќе обезбеди посеопфатна поддршка за руралната инфраструктура, агроекологија и советодавните услуги. Ова ќе поттикне одржлив развој и ќе им даде на земјоделците повеќе можности за напредок.
- Развој на ефикасни модели за економско здружување: Формирањето земјоделски задруги и организации на производители е клучен фактор за подобра организација на земјоделците, зголемување на конкурентноста и подобро управување со ресурсите. Воспоставувањето јасни механизми за поддршка, финансирање и обуки ќе овозможи долгорочна одржливост и подобра интеграција на пазарот.



**ПРЕПОРАКИ 12-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1: ЗЕМЈОДЕЛСТВО И  
РУРАЛЕН РАЗВОЈ, ПОГЛАВЈЕ 11 НА ТЕМАТА:**

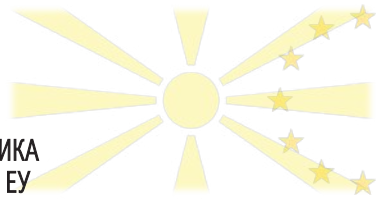
**Меѓу предизвиците и можностите: Земјоделската политика на Северна  
Македонија на патот кон пристапувањето во ЕУ**

**22 ноември 2024**

1. Континуирано унапредување на капацитетите за преговори за членство во ЕУ – Потребно е постојано вложување во човечките ресурси во администрацијата преку едукација, обуки и обезбедување соодветно вреднување и мотивирање на кадарот. Ова ќе придонесе за зголемена ефективност на преговарачките тимови и подобро спроведување на секторските политики.
2. Поттикнување на дијалог меѓу сите релевантни чинители во секторот – Потребно е иницирање на инклузивен и партиципативен дијалог на политичко, стратешко и оперативно ниво, со цел да се обезбеди активна вклученост на сите засегнати страни во креирањето и имплементацијата на политиките.
3. Подобрување на институционалната координација – Неопходно е зајакнување на соработката меѓу различните институции и подобрување на интероперабилноста на елементите на интегрираниот административно-контролен систем. Ова ќе овозможи поефикасна размена на податоци и координирано спроведување на политиките.
4. Доследно спроведување на циклусот на политики – Особен акцент треба да се стави на мониторингот и евалуацијата на политиките, со цел да се поттикнат решенија базирани на докази и да се обезбеди нивна ефективност и усогласеност со стратешките цели.
5. Зајакнување на развојната компонента во буџетските трансфери – Потребно е зголемување на уделот на средствата за рурален развој, со фокус на структурни реформи, модернизација на секторот, инвестиции во руралната инфраструктура, организирање на земјоделските производители, поддршка за млади фармери и поттикнување на размена на знаење и иновации.
6. Оптимизација на мерките во Програмата за финансирање на руралниот развој – Потребно е кондензирање на бројот на мерките, како и воведување повеќегодишно планирање и буџетирање, со цел зголемена координација и ефикасност во нивната имплементација.



7. Проширување на достапните мерки во рамките на ИПАРД програмата – Потребно е зголемување на бројот на акредитирани мерки за рурална инфраструктура, агро-еколошки практики, ЛИДЕР пристапот и советодавни услуги, со што ќе се создадат повеќе можности за поддршка на земјоделците и руралниот развој.
8. Развој на ефикасен модел за економско здружување на земјоделците – Потребно е креирање на функционален модел за земјоделски задруги и организации на производители, кој ќе овозможи подобра организација на земјоделските производители, зголемена конкурентност на пазарот и поефикасно управување со ресурсите. Овој модел треба да вклучува јасни механизми за поддршка и финансирање, како и обуки за земјоделците за подобро управување со производствените и пазарните процеси.

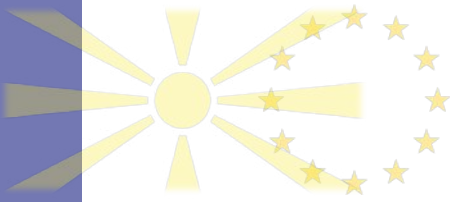


## **ПРЕПОРАКИ ОД 12-ТА СЕСИЈА НА РАБОТНА ГРУПА 1: ЗЕМЈОДЕЛСТВО И РУРАЛЕН РАЗВОЈ, ПОГЛАВЈЕ 11 НА ТЕМА:**

### **Меѓу предизвиците и можностите: Земјоделската политика на Северна Македонија на патот кон пристапувањето во ЕУ**

**22 ноември 2024**

1. Континуирано унапредување на капацитетите за преговори за членство во ЕУ – Потребно е постојано вложување во човечките ресурси во администрацијата преку едукација, обуки и обезбедување соодветно вреднување и мотивирање на кадарот. Ова ќе придонесе за зголемена ефективност на преговарачките тимови и подобро спроведување на секторските политики.
2. Поттикнување на дијалог меѓу сите релевантни чинители во секторот – Потребно е иницирање на инклузивен и партиципативен дијалог на политичко, стратешко и оперативно ниво, со цел да се обезбеди активна вклученост на сите засегнати страни во креирањето и имплементацијата на политиките.
3. Подобрување на институционалната координација – Неопходно е зајакнување на соработката меѓу различните институции и подобрување на интероперабилноста на елементите на интегрираниот административно-контролен систем. Ова ќе овозможи поефикасна размена на податоци и координирано спроведување на политиките.
4. Доследно спроведување на циклусот на политики – Особен акцент треба да се стави на мониторингот и евалуацијата на политиките, со цел да се поттикнат решенија базирани на докази и да се обезбеди нивна ефективност и усогласеност со стратешките цели.
5. Зајакнување на развојната компонента во буџетските трансфери – Потребно е зголемување на уделот на средствата за рурален развој, со фокус на структурни реформи, модернизација на секторот, инвестиции во руралната инфраструктура, организирање на земјоделските производители, поддршка за млади фармери и поттикнување на размена на знаење и иновации.
6. Оптимизација на мерките во Програмата за финансирање на руралниот



развој – Потребно е кондензирање на бројот на мерките, како и воведување повеќегодишно планирање и буџетирање, со цел зголемена координација и ефикасност во нивната имплементација.

7. Проширување на достапните мерки во рамките на ИПАРД програмата – Потребно е зголемување на бројот на акредитирани мерки за рурална инфраструктура, агро-еколошки практики, ЛИДЕР пристапот и советодавни услуги, со што ќе се создадат повеќе можности за поддршка на земјоделците и руралниот развој.
8. Развој на ефикасен модел за економско здружување на земјоделците – Потребно е креирање на функционален модел за земјоделски задруги и организации на производители, кој ќе овозможи подобра организација на земјоделските производители, зголемена конкурентност на пазарот и поефикасно управување со ресурсите. Овој модел треба да вклучува јасни механизми за поддршка и финансирање, како и обуки за земјоделците за подобро управување со производствените и пазарните процеси.

