

УДК 343.352+343.85]:35.07(497.11)

Српска политичка мисао
број 3/2015.
год. 22. vol. 49.
стр. 137-155.

Оригинални
научни рад

Горан Н. Бошковић

Криминалистичко-полицијска академија

Сретен М. Југовић

Криминалистичко-полицијска академија

КОРУПЦИЈА У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СПЕЦИФИЧНОСТИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ ЗА СПРЕЧАВАЊЕ*

Сажетак

У раду се најпре претежно синтетички одређују појам и специфичности корупције у јавној управи. Потом се, у складу са актуелном стратегијом и стањем у Србији анализирају институционални механизми спречавања (и сузбијања) корупције. Теза је аутора да се једино јаким политичким институцијама и снажним административним институционалним механизмима корупција може држати под контролом. У Републици Србији постоје институционални механизми за борбу против корупције, међутим њихова делотворност није на завидном нивоу. Разлог томе је делимично нормативне природе (проблеми са применом новијих „антикорупцијских“ закона, недостатак ауторитативних овлашћења Агенције за борбу против корупције, и др.), а у већој мери то је, у начелу, недостатак импулса политичке власти. Могуће решење је у перманентном оснаживању државних институционалних механизма за супротстављање корупцији, као и ефективном оживотворењу антикорупцијских стратегија које упућују на одговарајући законски оквир и најоптималније моделе мера за спречавање корупције. Ко-

* Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта бр. 179045, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

начно, у раду се дају и конкретни предлози за јачање институционалних капацитета за супротстављање корупцији.

Кључне речи: корупција, држава, јавна управа, спречавање

Корупција је латентна опасност која генерише неповерење у државне институције; њоме се угрожавају фундаменталне вредности друштва, коче процеси реформи, економског развоја и европских интеграција. Она, с друге стране, омогућава криминализовање државне структуре. Наиме, корупција у мањој или већој мери изиграва целокупну идеју владавине права. Ако се пође од класичне трипартитне поделе државних функција на законодавство, управу и судство, јасно је да корупција у тим гранама државне власти доводи до урушавања комплетне правне државе. Уколико корупција егзистира у државном апарату, репресивни концепт борбе против криминала осуђен је на неуспех, јер се само повећава цена заштите од стране корумпираних власти. Корупција представља добру инвестицију те се сматра режијским трошком и саставним делом криминалне стратегије и тактике.¹⁾

Јавна управа је један од три стуба-носача правне грађевине која се означава као држава. Корупција у јавној управи истовремено означава корупцију у држави, јер се државна власт у свакодневном животу непосредно остварује преко њене управе. Но, посебно у земљама у транзицији, које карактерише интензивна законодавна активност, али не само у њима, ништа мање није штетна ни корумпираност парламентарца, који својим диригованим активностима могу да утичу на садржину будућих закона у приватном интересу појединаца или интересних група. Најзад, у судству (правосуђу), које по Дигијевом казивању представља „уста закона“, корупција паралише заштиту и остваривање људских права.²⁾ Услед корупције долази до злоупотребе и слабљења права, а држава се изопачава у организацију која постаје самој себи сврха. Када се овоме додају континуиране промене легислативног окружења, недоследна и селективна примена закона, нестабилно економско и политичко окружење отвара се значајан простор за корупцију у јавној управи.³⁾

1) Валентина Павловна Корж, „Корупцијске везе организованих криминалних група и организација – криминалистичка анализа“ (превод), *Безбедност*, бр. 6, Београд, 2002, стр. 949.

2) Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Београд, 1929, стр. 182.

3) О појединим факторима корупције детаљније, у: Paldam Martin, The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics, *European Journal of Political Economy*, 18, 2002, стр. 215–240.

Будући да корупција производи катастрофалне последице несагледивих размера, њено спречавање је примарни задатак. Међутим, за развијање и спровођење мера за спречавање корупције, односно њено држање под контролом, неопходан је системски приступ свих чинилаца – грађана, државних органа, недржавних субјеката, невладиних и међународних организација, штампе, узбуњивача и других. Али, потенцијална корумпираност тих субјеката може опет да нас врати у зачарани круг. Стога се оправдано поставља питање да ли уопште постоји решење Гордијевог чвора званог корупција?

По нашем суду постоји, што потврђују праксе појединих савремених држава.⁴⁾ Реч је о перманентном деловању „двоструким колосеком“, с једне стране на спречавање корупције а, са друге, на њено сузбијање, тј. откривање, расветљавање, пријављивање, доказивање и доследно кажњавање. При том, два наведена традиционална правца активности државе подразумевају обавезну координацију свих субјеката, уз неопходну међусобну равнотежу и њихову сарадњу, у циљу јачања интегритета јавних службеника, институција и друштва у целини.

1. СПЕЦИФИЧНОСТИ КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

Премда се у правној и другој књижевности сусреће мноштво дефиниција корупције, њихова суштина, у основи, увек је иста: корупција представља злоупотребу овлашћења у приватне сврхе, ради стицања какве користи, било личне, или за групу и/или организацију.⁵⁾ На различито схватање овог појма већ упућује полисемија речи корупција, која је инспирисана латинском речју *corruptio*, што значи поткупљивање, подмићивање, потплаћивање, моралну исквареност, али и кварење, труљење и распадање.⁶⁾ За лице подложно корупцији, каже се да је коруптивно, а коруптивни режим се још назива и корупционизам. Према томе, ако се пође од мноштва значења речи корупција у језичком смислу, корупција представља

4) Као примери држава које су се избориле са енормном корупцијом у литератури се наводе Хонг Конг и Сингапур. Опширније, у: Jon Quah, *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, eastern University, London, 2003.

5) Blake Ashforth, Vikas Anand, The normalization of corruption in organizations. In R.M. Kramer, B.M. Staw (Eds.), *Research in organizational behavior*, vol. 25, Elsevier, Amsterdam, 2003, str. 3.

6) Иван Клајн, Милан Шипка, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2007, стр. 664.

свако кршење правних и моралних (етичких) правила, ради стицања било какве (материјалне и друге) користи.

Сама бит корупције много је шира од кривичног дела примања и давања мита, поготово у области јавне управе. Наиме, она се протеже и на друге инкриминације са елементима коруптивности, нпр. злоупотребу положаја одговорног лица, несавесно вршење службе, трговину утицајем и друга „сродна“ коруптивна кривична дела.⁷⁾ Новим изменама и допунама Кривичног законика, проширује се круг коруптивних кривичних дела.⁸⁾ Штавише, корупција је појмовно шира од кривичне компоненте коју садржи и представља сваку пристрасност јавног службеника ради остваривања какве користи. У јавној управи корупција се поред подмићивања јавља у знатно софистициранијим облицима.

Као конститутивни елементи корупције, посебно у јавној управи, диференцирају се – јавна овлашћења, њихова злоупотреба и остварена корист.⁹⁾ Јавна овлашћења се установљавају ради остваривања општих интереса, она су заправо и дужности, тј. надлежности, а норме о њиховом вршењу су императивне. Свака злоупотреба овлашћења, као и њихово прекорачење или вршење супротно циљу представља вид незаконитог поступања. Ако незаконито поступање управе прати и пристрасност службеника у циљу остваривања какве користи, реч је о корупцији.¹⁰⁾ Ако нема макар и одложеног плаћања услуге, или бар предлога за размену услуга, уз сву пратећу пристрасност администрације, нема нужно и корупције.¹¹⁾

Поред повреде правних начела корупција у јавној управи обухвата и повреду професионалних, етичких начела. Значајну улогу у смањењу корупције у управи после Првог светског рата имало је доношење бројних етичких кодекса у разним управним областима (етички кодекси јавних службеника, кодекси у полицији, здравству,

7) Живојин Ђурић, Драган Јовашевић, Миле Ракић, *Корупција-изазов демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

8) Драгана Коларић, „Европске интеграције и сузбијање корупције у приватном сектору“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2014, Београд, 2014, стр. 91-100.

9) Зоран Стојиљковић, *Политичка корупција и слаба држава, Филозофија и друштво*, XXXIV (1), Београд, 2013, стр. 144.

10) Vito Tanzi, „Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures“, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, Washington, 1998, стр. 564.

11) *Ibidem*.

образовању, науци и др.).¹²⁾ Корупција је средином 20. века била ускорењена, изузев у велерадским подручјима.¹³⁾

У складу са већ спомињаним државним функцијама могуће је разликовати корупцију у законодавству (парламенту), извршној и управној грани државне власти (влади и управи), корупцију у правосудју (судству, тужилаштву), дакле у јавном сектору на једној, и приватном сектору, на другој страни. Даље, према правно-организационом мерилу разликује се корупција у јавној управи на државној равни, у органима државне управе и корупција у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Према том мерилу, корупцију у јавној управи могуће је рашчланити на корупцију у државној управи (министарствима, органима управе у њиховом саставу и другим органима управе), управним (посебним) организацијама (агенцијама, дирекцијама, заводима и др.) и корупцију у недржавним субјектима управе, тј. органима управе у аутономним покрајинама (покрајинска управа), градовима (градски менаџер, градска управа), општинама (општинска управа).

Будући да постоји тенденција ширења улоге јавних служби, корупција у јавној управи протеже се и на јавне службе, јер се на тај начин оштећују грађани као корисници услуга и као порески обвезници. Јавне службе пружају разне услуге, чинидбе, оне творе тзв. чинидбену управу. У нашем правном систему образоване су као установе (здравство, школство и др.), или јавна предузећа која обављају разне комуналне и друге делатности у јавном интересу. Корумпираност јавних служби најнепосредније погађа грађане и друштво у целини. Чињеница је да низак квалитет јавних услуга, висока стопа незапослености, низак порески морал, и толерантан однос и став грађана према сивој економији, њено високо учешће у БДП индиректно указује на слабо функционисање јавне управе и државе, у смислу њихове неспособности да примењују законе и прописе.¹⁴⁾

Посебан облик корупције јавних служби представља њихова криминална приватизација и стварање приватних монопола, чиме се, зарад личног профита погоршава квалитет услуга грађана. За ове процесе у Србији значајан је период деловања међународних санкција када се формирао слој изузетно богатих појединаца који

12) Милан Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2010, стр. 287.

13) L.D.White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th Ed., 4th Printing, New York, 1958, p. 460.

14) Милена Вујовић, Наташа Николић, Бојана Ружић, *Достојанствен рад и сива економија*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2013, стр. 6.

су своје богатство стекли на основама сиве економије, шверца и корупције и који су до данас сачували своје богатство, политичку снагу и утицај. Њихово богатство и моћ имају свој прапочетак у сивој економији, прању новца и корупцији. Наиме, организовани криминал највећи део своје моћи заснива на новцу који је прибављен незаконитим делатностима, и тај новац представља економску полугу моћи криминалних организација која омогућава укључивање у легалне економске активности и корупцију органа власти.¹⁵⁾

Посебно је значајно истаћи да постојање сиве економије омогућава корумпирана јавна управа, јер сива економија представља ресурс за њих, који се користи за лично богаћење или финансирање политичких странака. Пракса показује да је корупција најисплативији бизнис квази демократских власти; сива економија је њихов најснажнији социјални програм; а рекет најомиљенији метод опорезивања.¹⁶⁾ Према томе, порески обвезници значајан део утајеног пореза морају да користе за корупцију експонената власти у јавној управи као специфичне форме рекета, што суштински значи да би опстали у сивој зони морају да плаћају сиви порез. Постојање позитивне корелације између сиве економије и корупције потврђују и истраживања у овој области, с тим да се сматра да је утицај сиве економије на настанак корупције интензивнији, него обратан.¹⁷⁾

С материјалног становишта у домену корупције у јавној управи перципирамо тзв. ситну и крупну корупцију. Као пример земље која је лишена ситне корупције наводи се Немачка.¹⁸⁾ Како се истиче, „у Немачкој идеал непоткупљивог службеника (и судије) постао је део стварности“.¹⁹⁾ Међутим, кад је реч о крупној корупцији, поједини случајеви потврђују њено постојање и у Немачкој.²⁰⁾ Даље, ситна корупција може бити тзв. улична, нпр. корупција

15) Горан Бошкових, Организовани криминалитет и легално пословање, *Организовани криминалитет—стање и мере заштите*, Полицијска академија, Београд, 2005, стр. 595.

16) Рајко Томаш, *Криза и сива економија у Босни и Херцеговини*, Friedrich-Ebert- Stiftung БИХ, Сарајево, 2010, стр. 53.

17) Andreas Buehn, Friedrich Schneider, Corruption and the shadow economy: a structural equation model approach. *IZA discussion papers*, No. 4182, 2009, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009061268>, стр. 27.

18) Милан Петровић, стр. 286.

19) *Ibidem*, стр. 286.

20) Дневни лист Политика од 29. 04. 2015. на стр. 2. наводи аферу менаџмента „Дајмлера“ који је дао вишемилионски мито грчким званичницима за склапање уговора о продаји војних возила од 1997-2000. године, у вредности од 100 милиона евра. Америчко „Министарство правде“ истиче да је тај немачки гигант подмићивао званичнике у 22 земље за продају (набавку) возила. Тим поводом Дакмлер је исплатио САД одштету у вансуд-

полицијских, пореских, тржишних, царинских, градских, комуналних и других јавних службеника који врше јавна овлашћења. Корупција и политички утицај условљавају да се надзор од стране органа јавне управе у појединим субјектима врши веома често, а у другима не врши уопште (селективна контрола), што може бити значајан индикатор корупције у овој области.²¹⁾

Крупна, пак, корупција односи се, најчешће на јавне набавке велике вредности у јавној управи. Коруптивне радње у јавним набавкама реализују се кроз злоупотребу јавног или приватног положаја за стицање личне користи, мито, дослук, принуду или уцену.²²⁾ Најчешће, реч је о склапању штетних уговора, незаконитој додели концесија, фиктивним грађевинским радовима, набавци опреме уз одговарајуће провизије, при чему постоје различити облици корупције (роба или услуге лошијег квалитета или набавка по вишој цени и сл.).²³⁾ При том, неретко се догађа да коначна цена јавне набавке буде знатно виша од прихваћене понуђене цене, што се „покрива“ анексима уговора. Уопштено посматрано, од закона о јавним набавкама постојала су велика очекивања у циљу ефикасније контроле трошења буџетских средстава. Међутим, његова примена у пракси свела се на поштовање форме, што суштински није допринело уштедама финансијских средстава и смањењу корупције.

Можемо закључити да, уколико се запослени у јавној управи руководе мотивима личне користи, они ће државне интересе штитити само у оној мери у којој то помаже остварењу њихових личних интереса. Отуда, реално је очекивати да ће у ситуацији када се у доношењу одлуке од стране државног функционера или службеника сукобе лични интерес и интерес државе, превагу имати лични интерес.²⁴⁾ Институције које су еродирале корупцијом, слаба су препрека интересима разгранатих криминалних структура. Корум-

ској нагодби од 185 милиона долара. На листи земаља укључених у аферу налазили су се и Србија, Црна Гора, Хрватска, Русија, Кина, Мађарска, Турска, Ирак и др. У Грчкој се воде поступци и против менаџера Сименса. Транспаренси интернешенел такође потврђује спорну праксу немачких компанија када је реч о продаји наоружања и војне опреме.

21) Милена Вујовић, Наташа Николић, Бојана Ружић, *Достојанствен рад и сива економија*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2013, стр. 27.

22) Pope Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin, 2000, стр. 185.

23) Види детаљније о модусима злоупотреба у јавним набавкама, у: Владан Заграђанин, *Корупција и јавне набавке*, Матица Српска, Београд, 2009.

24) Љубомир Костић, *Зашто је сива економија тако жилава?* Задужбина Андрејевић, Београд, 2004, стр. 47.

пирани експоненти власти немају довољно ни ауторитета, али ни морала, да се ефикасно супротставе криминалцима, који користе актуелно стање за незаконито богаћење. У последње време корупција се све више из извршне сели у законодавну активност (парламент). Висока политичка корупција, по правилу, доводи до паралисања институција и, коначно до тзв. „заробљене државе“²⁵⁾, која се састоји „у преузимању читаве државе од стране картела који чине политичке елите и привредни олигарси“²⁶⁾. Узрок томе налази се у повезаности политике и новца, тј. у коруптивном финансирању политичких странака и, заузврат, омогућавању стицања новца уз помоћ власти.

2. ОБИМ И СТРУКТУРА КОРУПЦИЈСКИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Министарство унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 2009. до 2013. године на подручју Србије евидентирало је 16.434 кривичних дела са елементом корупције (табела 1).²⁷⁾ Најмање ових кривичних дела извршено је 2013. године (2.087), а највише 2009. године (4.035). У посматраном периоду, на годишњем нивоу у просеку је вршено 3287 ових кривичних дела, односно 274 месечно и приближно 9 дневно.

У структури извршених кривичних дела са елементом корупције у посматраном периоду највише је извршено злоупотреба службеног положаја из члана 359 КЗРС, 7.253 (44%) и фалсификовања службене исправе из члана 359 КЗРС, 3.706 (23%), а најмање кривичних дела кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика члан 360 КЗРС, 9 (око 0,05%) и давања и примања мита у вези са гласањем из члана 156 КЗРС, 5 (око 0,03%). Уочавамо да 67% извршених корупцијских кривичних дела чине злоупотребе службеног положаја и фалсификовања службене исправе.

25) Rasma Karklins „Sistem me je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima, OSCE, Beograd, 2007.

26) Зоран Стојиљковић, стр. 148.

27) Подаци су наведени према документу Управе за аналитику Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије Министарства унутрашњих послова Републике Србије 03/4-5 број 153-64/14.

Табела 1:
Структура кривичних дела са елементом корупције
на територији Републике Србије у периоду
2009–2013. године

	Укупан број кривичних дела	Неоснов. добиј. и кориш. кредита и др. погод. чл. 209	Фалсиф. служб. исправе чл.357	Злоупот. служб. положаја чл.359	Кршење закона од стране судије, јав. тужиоца и његовог замен. чл 360	Превара у служби чл.363	Проневера чл. 364	Трговина утицајем чл. 366	Примање мита чл.367	Давање мита чл.368	Давање и примање мита у вези са гласањем чл. 156	Остала кривична дела
2009.	4.035	252	999	1.717	7	8	203	1	148	120		580
2010.	3.855	173	1.003	1.835	1	9	230	15	79	70		440
2011.	3.811	219	1.137	1.705	1	8	218	21	89	64		349
2012.	2.646	27	410	1.285		9	240	1	134	109	1	431
2013.	2.087	19	157	711		9	198	9	105	48	4	831
Укупно	16.434	690	3.706	7.253	9	43	1.089	47	555	411	5	2.631

Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 2009. до 2013. године на подручју Србије евидентирано је укупно 16.145 пријављених лица за кривична дела са елементом корупције (табела 2). Најмање ових лица је евидентирано 2013. године (2.087), а највише 2010. године (3.814). У посматраном периоду, на годишњем нивоу у просеку је пријављивано 3.229 ових лица, односно 269 месечно и приближно 8,8 дневно.

У структури пријављених лица за кривична дела са елементом корупције у посматраном периоду највише је 7.604 (47,09%) запослених у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима, потом следе остали запослени 5.203 (32,2%), запослени у јавним предузећима 1.131 (7%), а најмање је пријављено запослених у ца-

рини 85 (0,53%) и пореској управи 64 (око 0,4%). На основу података уочавамо да у укупном броју лица пријављених за кривична дела са елементом корупције у посматраном периоду приближно 19% (3.084) су запослени у јавном сектору, овај број је вероватно и већи, јер имамо и одређен број лица запослених у јавном сектору која су сврстана под категорију остали запослени (5.203).

Табела 2:
Структура пријављених лица за кривична дела
са елементом корупције на територији Републике
Србије у периоду 2009–2013. године

	Укупно пријављених лица	Запослени у МУП	Запослени у просвети	Запослени у здравству	Запослени у царини	Запослени у пореској управи	Запослени у тужилаштву и правосудју	Запослени у инспекцијским органима	Запослени у осталим државним органима	Запослени у јавним предузећима	Запослени у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима	Запослени у банкама	Остали запослени
2009.	3.525	83	31	29	18	17	20	29	121	207	1.401	61	1.508
2010.	3.814	64	55	110	14	11	21	23	115	223	1.852	62	1.264
2011.	3.369	45	55	66	10	24	30	22	86	242	1.708	38	1.043
2012.	2.901	35	55	68	37	6	16	7	113	228	1.507	54	775
2013.	2.536	25	60	82	6	6	11	15	312	231	1.136	39	613
Укупно	16.145	252	256	355	85	64	98	96	747	1.131	7.604	254	5.203

Према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије у периоду од 2009. до 2013. године на подручју Србије (табела 3) евидентирано је укупно 252 пријављених лица за кривична дела са елементом корупције запослених у том министарству, односно на годишњем нивоу у просеку приближно 50 ових лица. Најмање је евидентирано 2013. године (25), а највише 2009. године (83). У структури пријављених лица за кривична дела са елементом корупције у посматраном периоду највише је запослених у полицији опште надлежности 98 (38,9%) и саобраћајној полицији 85 (33,7%), а најмање је пријављено запослених у сектору за ванредне ситуације 6 (2,4%) и сектору заједничких послова 5 (1,9%). На основу података уочавамо да су приближно 73% пријављених лица за корупцијска кривична дела запослени у полицији опште надлежности и саобраћајној полицији.

Табела 3:
Структура пријављених лица
запослених у МУП-у за кривична дела
са елементом корупције на територији
Републике Србије у периоду 2009–2013. године

	Укупно	Криминалистичка полиција	Саобраћајна полиција	Полиција опште надлежности	Гранична полиција	Управни послови	Сектор за ванредне ситуације	Сектор заједничких послова	Остали запослени у МУП-у
2009.	83	6	32	27	3	6	2	1	6
2010.	64	5	13	33		7	3	1	2
2011.	45		22	9	5	2		2	5
2012.	35		10	18	1	3		1	2
2013.	25	1	8	11		4	1		
Укупно	252	12	85	98	9	22	6	5	15

Посебно је потребно скренути пажњу и на податке који се односе на структуру пријављених лица која су запослена у јавним предузећима за корупцијска кривична дела у посматраном периоду, а чији је укупни број 1.131, од чега су 520 или приближно 46% лица који су руководиоци. Слична ситуација је и када узмемо у обзир податке о пријављеним лицима за корупцијска кривична дела која су запослена у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима чији је укупни број 7.604, од чега су 4.207 или приближно 55% директори тих привредних субјеката.

3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МЕХАНИЗМИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Без обзира на то што је за контролу корупције практично неопходна међународна сарадња (институција ЕУ, ОУН, уважавања ГРЕКО препорука), државне организације и даље имају круцијалну улогу у контроли корупције. При том, правило је да се корупција у јаким државама лакше контролише, и обратно, слабе државе су погодно тле за корупцију.²⁸⁾

28) Зоран Стојиљковић, стр. 140, 141.

Нису сви државни органи институције. Сама држава, према класичном гледишту јесте институција и то, „суперинституција“²⁹⁾, док су базични управни ресори, они који су се први издвојили у процесу диференцијације државних органа – за унутрашње послове (полиција), одбрану (војска), финансије, правосуђе и државну управу, такође институције. Управо су то класичне управне институције за спречавање корупције, како у самој управи тако и уопштено, под условом да оне саме нису корумпиране. Када су те институције јаке корупцију је могуће контролисати. Разуме се, у складу са начелом поделе власти њима треба придодати и друге значајне субјекте за спречавање корупције, а то су поред традиционалних, претежно репресивних институција и механизма (тужилаштво, судови), и тзв. независна тела (Агенција за борбу против корупције, омбудсман, одређени повереници као специјализовани омбудсмани, државна ревизорска институција и др.).

Правци активности на контроли корупције у Србији утврђени су преваходно актима политичке садржине, антикорупцијским стратегијама, пре свега Националном стратегијом за борбу против корупције за период 2013–2018. године³⁰⁾, као и акционим плановима за њено спровођење. Примена прве стратегије из 2005. године, није довела до очекиваног смањења корупције, што потврђује и актуелно стање у овој области.³¹⁾

Кад је реч о спречавању корупције широк је дијапазон општих превентивних мера, а то су: стварање друштвених услова који минимализују појаву корупције, познавање права и обавеза, јавност рада управе и других државних органа, укидање приватних монопола, поспешивање конкуренције, контрола јавног мњења кроз слободу штампе, поједностављивање и примена правних поступака, уређеност и контрола финансијских токова, заштита узбуњивача и друго.³²⁾

29) Милан Петровић, Милош Прица, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2010, стр. 142.

30) *Службени гласник РС*, бр. 57/2013.

31) Према резултатима истраживања организације *Transparency International* за 2014. годину у Индексу перцепције корупције (CPI) Србија је за нијансу лошије оцењена него 2013. Након прошлогodiшњег напретка (са 39 на 42), Србија је ове године забележила благи пад на Индексу перцепције корупције. Са скором од 41, на скали од 100 до 0, Србија ове године заузима 78. место на табели од 175 држава и зависних територија (прошле године 72 од 177). Наиме, реч је о резултату који Србију сврстава међу земље са свеама распрострањеном корупцијом. Интернет: <http://cpi.transparency.org/cpi2014/results>.

32) Горазд Мешко, Бојан Добовшек, Полицијска превенција корупције-анализа појавних облика корупције и промене филозофије полицијске организације, *Место и улога полиције у превенцији криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 303–314.

Национална стратегија за борбу против корупције обухвата три различите комплементарне компоненте као нужне претпоставке за контролу корупције. Најпре то је постојање правних инструмената и механизма, односно одговарајућих закона и других прописа о корупцији. Само постојање адекватног нормативног оквира, премда неопходно није и довољно, већ је битна делотворна примена права ради сузбијања корупције. Овде треба приметити да је у Србији донесен сет тзв. антикорупцијских закона, који подразумева осавремењен Кривични законик, Закон о заштити узбуњивача, Закон о Агенцији за борбу против корупције, Закон о јавним набавкама, Закон о државним службеницима и друге законе.

Друга компонента односи се на деловање на узроке корупције. О узроцима корупције постоје бројне теорије (теорија покварених јабука, теорија поломљеног прозора, мултифакторског приступа и др.).³³⁾ У науци се истиче да треба деловати на саме узроке корупције, међутим државна реакција свакако треба да уследи независно од узрока корупције. При том, људска похлепа се истиче као узрок корупције, али практична корист од тог сазнања је минорна. Делимичне узроке корупције у савременој јавној управи можемо потражити и у историји управне праксе САД. Наиме, куповина чиновничких положаја дуги низ година било је правило (тзв. *spoils system*), све до признавања сталности као обележја службеничког односа у европском праву.

Претходне компоненте нису делотворне, уколико их не прати и трећа, образовна (етичка) компонента. Овом се компонентом утиче на појединце и, придобија се јавност за борбу против корупције, апелује се на политичку власт без чије воље нема ни контроле корупције. Без подршке већинске јавности није се могуће успешно носити са корупцијом, јер све док се „нуди“, биће и оних који „прихватају понуђено“. Само стратегија која истовремено комбинује све три компоненте има изгледа на успешну контролу корупције.

Стратегија иначе има секторски приступ и обухвата следеће области: политичку делатност, јавне финансије, приватизацију и јавноприватна партнерства, правосуђе, полицију, просторно планирање и изградњу, здравствену заштиту, образовање и спорт, као и медије.

Превентивни механизми корупције операционализују се преваходно административним мерама. Најзначајнији институ-

33) О теоријама о узроцима корупције видети: Бранислав Симоновић, Сузбијање корупције у полицији и осталим државним органима, *Ревија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2009, Београд, стр. 201–203.

ционални носиоци превенције корупције у Србији су Агенција за борбу против корупције, Савет за борбу против корупције³⁴⁾ и полиција. Међутим, превенцији доприносе и репресивни механизми, који као Дамоклов мач „прете“, имају одвраћајућу улогу. Наиме, у недостатку јасних превентивних механизма, само уверење да ће „репресивно право“ бити примењено, делотворно је, тако да још увек делује максима „добра репресија је најбоља превенција“. Најзначајнији носиоци репресивних активности у борби против корупције и организованог криминала су полиција, службе безбедности, чији рад усмеравају и координирају Савет за националну безбедност и Биро за координацију рада служби безбедности, као и тужилаштво и судови. За успешну контролу корупције битно је деловање на оба поља, како превентивном тако и репресивном, премда је то поступање тешко, али не и немогуће раздвојити.

Агенција за борбу против корупције има битну улогу у домену спречавања корупције. Основана је 2010. године, годину дана након доношења Закона о њеном установљавању.³⁵⁾ Агенција је „самостални и независан државни орган“ који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. Органи Агенције су Одбор и директор. Одбор Агенције има 9 чланова, које бира Народна скупштина. Агенција углавном располаже превентивним овлашћењима, стара се о спровођењу антикорупцијских стратегија и секторских акционих планова (члан 62), решава о сукобу интереса јавних функционера, одређује круг функционера и „повезаних лица“ у смислу тог закона, води регистар функционера, њихових примања и имовине, обавља послове у складу са законом којим је уређено финансирање политичких странака, даје смернице за израду планова интегритета у јавном и приватном сектору. „Сукоб интереса „јесте ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес. Агенција подноси редовни годишњи извештај о раду Народној скупштини, у којем износи резултате спровођења антикорупцијских стратегија и Акционог плана. Агенција може да подноси Народној скупштини и ванредне извештаје.

Мере које се изричу функционеру због повреде овог закона (члан 51) могу бити мера упозорења и мера јавног објављивања

34) Савет за борбу против корупције основан је децембра 2001. године као саветодавно тело Владе.

35) Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, број 97/2008, 53/2010, 66/2011 – Одлука УС.

препоруке за разрешење. Закон овлашћује Агенцију (члан 5) да покрене поступак и изриче мере због повреде овог закона, као и да решава о сукобу интереса. За повреду одредаба овог закона предвиђене су посебне новчане (прекршајне) казне, као и казне затвора. Битне области рада Агенције су спречавање сукоба интереса, обезбеђивање транспарентног финансирања политичких странака и успостављање планова интегритета који садрже мере правне и практичне природе за борбу против корупције на нивоу институција.

Основни недостатак Агенције јесте у томе што она, по узору на европске земље у којима постоји, нема ауторитативна овлашћења. Да би Агенција функционисала у потпуности, потребна јој је подршка осталих државних институција, укључујући материјалне ресурсе. Добар пример организационог позиционирања тела за борбу против корупције представља Хрватска, у којој је то тело непосредно повезано са полицијом и тужилаштвом, који по аутоматизму поступају по обавештењима Агенције.

У складу са Стратегијом, сет антикорупцијских закона допуњен је Законом о заштити узбуњивача, чија примена почиње 5. јуна 2015.³⁶⁾ Закон треба да обезбеди целовиту, а не парцијалну заштиту узбуњивача у циљу борбе против корупције. Главне примедбе на закон у стручној јавности односе се на обим судске заштите која се њиме гарантује, као и на изостанак награде узбуњивачу за откривање корупције. Чињеница да је у припреми нови закон о узбуњивачима пре него што је почела примена постојећег говори о његовом „квалитету“.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Мере у домену спречавања корупције представљају изазов за сваку озбиљну и одговорну власт која друштво жели да ослободи од криминалних стега. То важи и за српску државу и друштво. Дуга историја неговања вредности које афирмишу моделе нелегалног пословања, или поседовања имовине, интегрисала се у свакодневницу Србије. Довођење у везу извора прихода са њиховим трошењем, улагањем или поседовањем имовине дефинисањем јасних законских оквира за испитивање порекла имовине је основ активности државе у области спречавања корупције.

Први корак у успостављању делотворног система спречавања корупције требало би да буде концентрисан на базичне активности у домену успостављања правне државе кроз механизме који

36) *Службени гласник РС*, бр. 128/2014.

подстичу већу одговорност власти и већи ризик од губитка власти, затим, доследну примену закона, али и инсистирање на укидању монопола, подстицању слободног тржишта, ефикаснијој пореској политици и високом квалитету услуга јавног сектора.

Наредни корак требало би да се фокусира на поједина рањива подручја како би се омогућила реализација стратешких и оперативних пројеката контроле корупције; то захтева и реализацију истраживачких подухвата у овој области координираних од стране државе. Примера ради, у структури пријављених лица која су запослена у јавним предузећима за корупцијска кривична дела у посматраном периоду приближно је 46% руководиоца, док када се ради о пријављеним лицима за корупцијска кривична дела која су запослена у друштвеним, мешовитим и приватним предузећима приближно 55% су директори тих привредних субјеката. Према томе, једна од могућих активности била би фокусирање мера унакрсне провере прихода ка овим категоријама учинилаца у циљу ефикаснијег спречавања корупције.

Даље, потребно је осмислити медијске активности којима ће се утицати на јавну свест о штетности корупције и промовисати етичко понашање; стимулисати истраживање корупције; инсистирати на побољшању и поштовању правила слободног приступа информацијама од јавног значаја, нарочито у случајевима када постоји сумња на корупцију; предузети стимулативне мере за прелазак из сиве зоне у легалне економске токове; у Кривични законик увести кривично дело незаконитог богаћења (дефинисаног чланом 20 Конвенције Уједињених нација против корупције); предузети мере за деполитизацију и професионализацију јавне управе; радити на јачању интегритета запослених у јавној управи; инсистирати на транспарентности свих информација везаних за јавне набавке; активно укључити цивилно друштво у програме спречавања корупције итд.

Наведене, и многе друге мере требало би да буду инкорпориране у постојеће стратегијске документе и будућа стратегијска опредељења, али и остварене у пракси. Потребно је формирати свеобухватан и делотворан систем за супротстављање корупцији и организованом криминалу, у јединству са правовременом имплементацијом и ефикасним спровођењем мера које имају циљ смањење профитабилности криминалних активности. Шанса се налази, вероватно, и у придруживању Србије Европској унији, што ће налагати деполитизацију економије и управе, сређивање државе и њених финансија и низ других мера којима ће се креирати баријере

корупцији. „Добра управа“ јавља се као пожељан епилог и брана корупцији.

ЛИТЕРАТУРА

- Ashforth Blake, Anand Vikas, The normalization of corruption in organizations. In R.M. Kramer, B. M. Staw (Eds.), *Research in organizational behavior*, vol. 25, Elsevier, Amsterdam, 2003, str. 1–52.
- Бошковић Горан, Организовани криминалитет и легално пословање, *Организовани криминалитет–стање и мере заштите*. Полицијска академија, Београд, 2005, стр. 593-602.
- Buehn Andreas, Schneider Friedrich, Corruption and the shadow economy: a structural equation model approach. *IZA discussion papers*, No. 4182, 2009, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2009061268>.
- Вујовић Милена, Николић Наташа, Ружић Бојана, *Достојанствен рад и сива економија*, Фондација Центар за демократију, Београд, 2013.
- Диги Леон, *Преображају јавног права*, Геца Кон, Београд, 1929.
- Ђурић Живојин, Јовашевић Драган, Ракић Миле, *Корупција-изазов демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Заграђанин Владан, *Корупција и јавне набавке*, Матица Српска, Београд, 2009.
- Karklins Rasma, Sistem me je naterao: Корупција u postkomunističkim društvima, OSCE, Beograd, 2007.
- Коларић Драгана, „Европске интеграције и сузбијање корупције у приватном сектору“, *Српска политичка мисао*, бр. 4/2014, Београд, 2014, стр. 91–100.
- Корж Валентина Павловна, (2002). Корупцијске везе организованих криминалних група и организација – криминалистичка анализа (превод). *Безбедност*, бр. 6, Београд, стр. 945–953.
- Костић Љубомир, *Зашто је сива економија тако жиљава?* Задужбина Андрејевић, Београд, 2004.
- Марковић Рагко, *Управно право*, Службени гласник, Београд, 2002.
- Маринковић Дарко, Сива економија и црно тржиште у Србији: паралелни свет око нас, *Економски видици*, 9 (3), Друштво економиста Београда, Београд, стр. 455-467.
- Мешко Горазд, Добовшек Бојан, Полицијска превенција корупције-анализа појавних облика корупције и промене филозофије полицијске организације, *Место и улога полиције у превенцији криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 303–314.
- Paldam Martin, The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics, *European Journal of Political Economy*, 18, 2002, str. 215–240.
- Петровић Милан, Милош Прица, *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Свен, Ниш, 2010.

Pope Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin, 2000.

Симоновић Бранислав, Сузбијање корупције у полицији и осталим државним органима, *Ревија за криминологију и кривично право*, бр. 3/2009, Београд, стр. 197–219.

Стојиљковић Зоран, „Политичка корупција и слаба држава“, *Филозофија и друштво*, XXXIV (1), Београд, 2013, стр 135-159.

Tanzi Vito, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Washington: *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, 1998.

Томаш, Рајко, *Криза и сива економија у Босни и Херцеговини*, Friedrich-Ebert-Stiftung БИХ, Сарајево, 2010.

Quah Jon, *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, eastern University, London, 2003.

White L. D, *Introduction to the Study of Public Administration*, 4th Ed., 4th Printing, New York, 1958.

Goran N. Boskovic, Sreten M. Jugovic

CORRUPTION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA – PARTICULARITIES AND INSTITUTIONAL PREVENTIVE MECHANISMS

Resume

The paper first defines, mostly by way of synthesis, the concept and types of corruption. It then analyses, in line with the current strategy and the situation in Serbia, the institutional mechanisms for the prevention of (and combat against) corruption. The thesis of the authors is that it is only with strong political institutions and sound administrative institutional mechanisms that the corruption can be kept under control. In the Republic of Serbia, institutional mechanisms to fight corruption exist, but have not been effective to the desired extent. Although the reason is partly of normative nature (problems with the application of new ‘anti-corruption’ laws, lack of authoritative (police) powers of the Anti-Corruption Agency, etc.), mostly it is, in general, due to the lack of the political impulse. A possible solution is in continuous strengthening of national institutional anti-corruption mechanisms, and in the effective realisation of anti-corruption strategies which point to relevant legal framework and the optimal models of corruption prevention measures.

The first step in setting up an effective anti-corruption system should concentrate on basic activities in the domain of establishing the law-governed state and the rule of law, through mechanisms that encourage greater accountability of government, then, consistent application

of laws, but also insist on the abolition of monopolies, promotion of free markets, more efficient tax policy and high-quality public services.

The next step should focus on specific vulnerable areas in order to facilitate the implementation of strategic and operational projects for the control of corruption. For instance, in the structure of the public sector employees reported for corruption offences in the observed period, approximately 46% are managers. Accordingly, one possible action would be to aim the income crosscheck measures at these categories of offenders in order to efficiently prevent corruption.

Furthermore, it is necessary to design media activities which will influence public awareness of the harms of corruption and promote ethical behaviour; encourage research on corruption; take incentive measures to enable shift from the grey areas to the legal economic flows; introduce in the Criminal Code the unlawful enrichment as criminal offence (as defined in Article 20 of the United Nations Convention against Corruption); take measures for depoliticisation and professionalisation of public administration; work toward the strengthening of the integrity of civil servants; insist on transparency of all information concerning public procurement; actively involve civil society in anti-corruption programs, etc.

Key words: corruption, state, public administration, prevention

* Овај рад је примљен 09. јуна 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. септембра 2015. године.

