

ЕМПИРИЈСКА АНАЛИЗА ФЕНОМЕНА КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ И КОРУПЦИЈА У ПРИВРЕДИ

Зоран Павловић*

Универзитет Привредна академија у Новом Саду,
Правни факултет за привреду и правосуђе

Станимир Ђукић и Драган Ђорђевић

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Корупција представља не само веома озбиљан, већ и недовољно видљив и непотпуно истражен друштвени феномен. За њено ефикасно спречавање од непроцењиве вредности су поуздана знања о њеним обележјима, као и ставовима стручњака о могућностима и путевима развијања одговарајућих механизма и мера супротстављања. У раду су обрађени поједини аспекти проблема корупције и актуелног стања корупције у Републици Србији. Посебно је апострофиран проблем корупције у привреди, као један од најопаснијих и најштетнијих облика те негативне друштвене појаве. Такође, обрађени су одређени појавни облици корупције у појединим гранама привреде и разматрани најважнији аспекти борбе против ње у Републици Србији у складу са одредбама Националне стратегије за борбу против корупције и акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције. Најзад, дат је и кратак осврт на законодавни оквир и активности и резултате које је полиција постигла у борби против ове појаве. Као тежак облик криминалног деловања не може се у потпуности искоренити. Међутим, одређеним облицима борбе она се мора сузбити, са крајњим циљем да се адекватним средствима ефикасно сузбије и, ако је то могуће, да се искорени у оним областима у којима причињава највећу штету. Штетност корупције огледа се, пре свега, у њеном погубном деловању на најважније друштвене вредности и добра: *демократске институције и тржишну економију*.

Кључне речи: *корупција, криминал, национална стратегија, акциони план, привреда, борба против корупције*

Увод

Приликом доношења Одлуке о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције, Народна скупштина Републике Србије изразила је своју увереност у значај развоја демократских институција, поштовања владавине права и пуног

* Проф. др Зоран Павловић је шеф Катедре за кривичноправне науке.

поштовања људских права и права мањина, као и свест о опасности корупције по привредни развој и друштвени морал. Управо истицање опасности по привредни развој указује на то колико је корупција погубна по једну од највећих друштвених вредности – националну тржишну економију. Нажалост, у Републици Србији ставови јавности о корупцији се не поклапају са законским дефиницијама, што је један од кључних разлога да борба против корупције још увек не постиже значајније резултате. Законодавац мора брже да реагује на негативне појаве у реалном животу и да изнађе законска решења која су примерена потреби савременог друштва да се одлучно, ефикасно и ефективно обрачуна са корупцијом. Борба против корупције захтева доношење и примену законских решења која отклањају узроке и изворе корупције, која сужавају простор за њено одвијање и чине је криминалном делатношћу веома високог ризика по учиниоце. Очигледно је да се у новије време појам корупције код нас дефинише у ширем смислу. Под корупцијом треба подразумевати не само злоупотребе јавних и економских функција и овлашћења од стране службеника запослених у јавном сектору. Наиме, имајући у виду да су у процесу транзиције на приватни сектор пренети одређени послови који су раније били у искључивој надлежности државе, појам корупције треба проширити и на коруптивно понашање у приватном сектору, дакле изван јавних служби или у вези са њима. На овакав начин корупција је дефинисана у Националној стратегији за борбу против корупције Владе Републике Србије.

Данас корупција, сасвим сигурно, представља глобални феномен и један је од највећих проблема са којим се суочава савремено друштво. Напада све земље света, без обзира на њихово економско, друштвено или политичко уређење, па њеног присуства нису поштеђене ни најразвијеније државе. Ипак, највидљивија је у земљама са нестабилним политичким режимима, односно земљама са приметним одсуством правно уређене државе. Различити облици коруптивних активности у многим земљама су постали толико раширени да прете да замене постојећи друштвени систем и наметну се као доминантни, чиме би се урушиле основне вредности друштва и оно одвело у безакоње и криминал. Како би се спречило да различите форме подмићивања постану доминантан облик односа међу људима, потребно је успоставити адекватне механизме деловања друштва у супротстављању овој друштвено неприхватљивој појави.

Овај рад садржи два основна дела: први део даје одређене кључне теоријске појмове корупције, описује актуелно стање корупције у Србији и привреди, као и основне карактеристике и узроке корупције у привреди, док се други део рада бави конкретном анализом њених појавних облика у појединим привредним гранама, препорукама, мерама и активностима садржаним у стратешким документима Владе Републике Србије и аспектима борбе против корупције у јавном сектору и привреди, полазећи од теоријских основа датих у првом делу рада и основних докумената као што су Национална стратегија за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије. Саставни део рада су конкретне активности и резултати које је полиција постигла у откривању и спречавању корупције, које се односе на садашње слабости и на потребу искорењивања корупције у складу са најновијим теоријским концептима и Акционим планом за борбу против корупције и процесу европских интеграција. Настојаћемо да докажемо каквог су значаја мере и препоруке усмерене на спречавање корупције које се преплићу са мерама репресивног карактера, чији је циљ кривично гоњење и санкционисање корупције, те зашто је неопходно доношење

добрих и квалитетних закона који су важни за превенцију корупције, које су негативне последице корупције по развој друштва, блокирање реформи, уништење привреде и друго. Саставни део рада биће и закључци који ће садржати најбитније предлоге за повећање ефикасности на сузбијању корупције у привреди.

Дефинисање појма корупције у Републици Србији

Корупција је сложен феномен и појава. Сам назив корупција (лат. *corruptio*) означава поквареност, кварност, изопаченост, разврат (Вујаклија, 1986:472). У општем смислу подразумева занемаривање и злоупотребу службених дужности ради личне користи, поткупљивање и подмићивање службених особа (Николић, 2010:166). У ширем, правном значењу, то су сви облици злоупотребе службених овлашћења и положаја из користољубља, као што је подмићивање, злоупотреба положаја и овлашћења, примање поклона и провизија, а у ужем смислу – деликт давања и примања мита (Бошковић, 1999:145). Корупција постоји свуда где постоји намерно нарушавање принципа непристрасног одлучивања (Танзи, 1988), а представља: неодговарајући начин коришћења јавне службе за стицање приватне добити (Kouplend, 1995); свака радња која потиче делимично или потпуно из мотива који је друштвено неприхватљив (Bosh, 1995); поступак особља које ради у државним органима и особља које ради у колективним економским организацијама и које користи свој положај да би се илегално дочепало државног новца и имовине, било присвајањем, свађом или преваром (Yunglong, 1995); процес противправне размене између учинилаца из јавне сфере и учинилаца из приватне сфере, у корист личних интереса (Queloz, 1996); може је учинити било које лице (код активне), али само веома квалификована особа, код пасивне (Savane, 1997); то је злоупотреба јавних овлашћења од стране службеника запослених у јавном сектору, али и (пошто су одређени послови који су раније били послови државе пренети на приватни сектор) у приватном сектору, изван јавних служби или у вези са њима (Ђокић, Шћекић, 2009:259). Корупција најчешће може бити активна – укључује особе које дају неко добро и на тај начин подстичу на извршење кривичног дела и пасивна – карактеристична за особе које примају неко добро у замену за кривично дело које је у вези са вршењем њихове дужности (Горазд, Добовшек, 2002).

У Конвенцији Уједињених нација против транснационалног криминала пише: „Корупција означава кривично дело учињено с намером обећања, понуде или давања државном службенику, посредно или непосредно непримерене користи како би предузео неку радњу или се од ње уздржао, а која је део његових јавних овлашћења односно дужности, као и измиривање или прихватање непримерене користи од стране јавног службеника како би предузео радњу или се уздржао од предузимања радње коју је дужан да предузме” (Ђукић, С., 2012). Светска банка и њени аутори наводе да је корупција „злоупотреба јавног положаја ради стицања приватне користи” (Беговић, Б., 2010:10).

Бројне су, и мање-више подударне или различите дефиниције корупције, како у теорији, тако и у законодавству, а такође и у пракси примене закона од стране органа откривања и гоњења кривичних дела. Али, каква год да је дефиниција корупције, би-

ло да је дефинишемо као корупцију у ужем смислу, односно само као давање и примање мита, било да то чинимо у ширем смислу, као сваку користољубиву злоупотребу положаја или овлашћења од стране службеног или одговорног лица којем је поверено вршење тих овлашћења, морамо имати у виду да је корупција, пре свега, озбиљан криминал, а не само социолошка или криминолошка појава. Стога, практичари који примењују законе радећи на откривању кривичних дела и њихових извршилаца, дефиниција није од пресудног значаја, јер су у њеном сузбијању ограничени законским одредбама кривичних дела која спадају у област корупције. У борби против корупције, ограничени су не само тим одредбама, већ и одредбама других закона који регулишу одређене области у економској и политичкој сфери живота. Сваки појавни облик корупције мора бити законом јасно одређен као тешко кривично дело, које је могуће лако и ефикасно открити и доказати, што значи да у закону морају постојати решења која обавезују судове да за свако кривично дело из области корупције, у најкраћем року, изрекну правоснажну пресуду. Истовремено, неопходно је стварање негативног јавног мњења о корупцији и толерисању корупције.

Народна скупштина Републике Србије донела је Одлуку о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције (Службени гласник РС, број 109/2005). Овај стратешки документ дефинише корупцију као однос који се заснива на злоупотреби овлашћења у јавном или приватном сектору ради стицања личне користи, или користи за другога. Наведена дефиниција под појмом корупција подразумева не само примање и давање мита, већ и сва кривична дела која се врше из користољубља злоупотребом овлашћења. Дакле, појам корупције, према овом стратешком документу, проширен је и на злоупотребе које се врше у приватном сектору.

Дакле, као основни елементи корупције, на основу изнетих дефиниција, могу се навести: 1) незаконито понашање, 2) склоност непотизму, 3) уцењивање и проневера, 4) злоупотреба јавног положаја за личне циљеве, 5) делатност супротна моралним нормама, 6) богаћење без правног основа, 7) губљење поверења у државу и друштво и слично (Божиловић Г. – Петровић, 2010:67). Али, да бисмо били добри и морални треба нам већи или мањи напор у савлађивању инстинката. Живећи у друштву, човек је изложен многим искушењима и мало је оних који ће признати, као Оскар Вајлд: „Свему могу да се одупрем, изузев искушењима” (Мићуновић Д., 2011:7). Све ово наведено упућује на закључак да тамо где постоји политика, моћ и утицај, постоји и, у мањој или већој мери, корупција.

Основне карактеристике и узроци корупције у привреди

Често се конвенционални криминал сматра доминантним. Његова „видљивост” у односу на друге облике криминалних делатности доприноси погрешној перцепцији о стању криминала у једној земљи. С друге стране, постоје облици криминалног деловања које је посебно тешко мерити, а који, са аспекта штетности последица које изазивају, заслужују посебну пажњу и посебан начин деловања друштва. На првом месту то су организовани криминал и корупција, коју већина земаља сматра основним проблемом, али која се због своје прикривености и интереса учесника у таквој (коруптивној) активности да остане тајна, веома тешко открива и доказује (Ђукић, С., 2010:10).

Мере и препоруке садржане у Акционом плану су, пре свега, превентивног карактера, односно усмерене су на спречавање корупције. Али, ове мере и препоруке се преплићу са мерама репресивног карактера, чији је циљ кривично гоњење и санкционисање корупције. Да би се репресивне мере успешно примениле, предслов је да корупција буде благовремено откривена, а да би се то остварило она се мора јасно препознати у реалном животу. Стога је потребно познавати следеће основне карактеристике корупције:

– **прикривеност** – у вези са постојањем јаким мотива да се не сазна за кривично дело из области корупције, нити за учиниоца тог дела, односно да се прикрије злоупотреба овлашћења и прибављање личне користи или користи за другога таквом злоупотребом овлашћења, а што је у вези са постојањем свести да се врши недозвољена радња коју друштво санкционише као кривично дело, тако да је у овој области веома изражена тамна бројка криминала;

– **променљивост облика у којима се испољава и њихова прилагодљивост новим условима** – динамична појава чији се појавни облици веома брзо прилагођавају датим друштвеним (политичким и економским) условима у којима се корупција одвија;

– **разноликост појавних облика** – зависи од области у којој се корупција испољава, погодности које доприносе њеном вршењу, услова у којима се одвија и личних карактеристика учинилаца;

– **распрострањеност и међународни карактер** – означава да се она одвија у готово свим областима друштвеног и економског живота и на свим нивоима, при чему границе између држава нису препрека за њено одвијање и ширење;

– **користољубиви мотив** – произилази из саме природе корупције да се прибави незаконита имовинска корист злоупотребом овлашћења;

– **неетичност** – одражава се кроз грубо кршење општепризнатих моралних вредности друштва, као што су демократија, поштовање закона, поштовање личности, интегритет, радне вредности, економичност, ефективност и друго.

Корупција и мито, као негативне друштвене појаве, јављају се практично од формирања првих држава и од појаве лица која обављају послове државне власти. Са развојем државе, корупција и мито добијају своје карактеристичне појавне облике за поједина друштва и државе, при чему се ти облици мењају и прилагођавају новим условима, продирући у све поре државне власти. Ова појава угрожава економску, политичку и друштвену моћ сваке државе, утиче на стварање и развој сиромаштва, али и сиромаштво повратно делује на корупцију, јер у одређеним случајевима оно може бити узрок вршења корупцијских кривичних дела (Фалаџић А., 2008:66). Корупција је типична реципрочна активност, јер се заснива на принципу даш-дам, а делује кроз мрежу односа против којих се потребно борити уз помоћ мреже судова, полиције и невладиних организација. Суштина је у дискрецији и тајности. То је обично игра један на један. Зато се тешко и открива и још теже доказује. Ризик од откривања је смањен, јер је обостран и делотворан и крајње ефикасан. Резултат корупције увек је извештан и безрезервно сигуран: „Ја теби – ти мени – сад и овде” (Миливојевић З., 2012:11).

Постоји мноштво узрока корупције у привреди, од којих треба посебно истаћи: недовољно изграђен привредни систем, неусклађен са економским законитостима,

политичким, правним и другим условима; бирократске злоупотребе дискреционих овлашћења од стране пословодних и управљачких структура; низак ниво свести и стручних знања руководилаца и радника на кључним местима; лоша организација процеса пословања; недостатак личне одговорности; непостојање или лоша организација контроле; затвореност према јавности и нетранспарентност доношења и спровођења одлука; кумулација више неспојивих функција у једној личности и друго (Ђукић, С., 2013).

Појавни облици корупције у појединим привредним гранама

Одређени појавни облици корупције присутни су у скоро свим привредним гранама. Корумпирани носиоци јавних и економских овлашћења непрестано их мењају и прилагођавају променама у привредном животу, тражећи начине да искористе недореченост прописа или прешироко дата дискрециона овлашћења и друге слабости система, како би незаконито остварили личну имовинску корист или корист за другог. При томе, не само да користе и злоупотребљавају такве слабости система, него у одређеним случајевима активно учествују у стварању таквих погодности за вршење корупције. Привредне гране у којима је корупција најизражајнија су, пре свега, трговина (унутрашњи промет роба и услуга, спољнотрговински промет роба и услуга, а у новије време и електронска трговина), производња, област индустрије и грађевинарства, област банкарства и других финансијских токова, а у нераскидивој вези са корупцијом у привреди је корупција у државним органима, а посебно у оним органима који врше контролну функцију.

Област промета роба и услуга једна је од најугроженијих привредних грана са аспекта корупције. У овој области присутни су многобројни и најразноврснији облици корупције, а узрок томе је веома изражена супротност између закона о тржишној привреди и логике профита по којима се одвија комплетна привредна делатност у овој области и, са друге стране, бирократских ограничења која су контрадикторна овим принципима. У унутрашњем промету роба и услуга карактеристични појавни облици корупције су давање незаконитих провизија, проневере, преваре, утаје пореза и друга пореска кривична дела, извлачење новца из легалних токова и широка лепенка разних злоупотреба службеног положаја.

Проневера је једно од класичних кривичних дела привредног криминала, односно економског и финансијског криминала, како се данас ова област криминала све чешће назива. Суштина проневере је у незаконитом присвајању новца или покретних ствари које су службеном или одговорном лицу, а најчешће рачунополагачу, поверене у вршењу његове службене дужности (посебно изражене у привредама које се налазе у процесу транзиције). Најкарактеристичнији облик је приказивање лажног промета преко „фантомских предузећа”.

У области спољнотрговинског промета роба и услуга најчешћи појавни облици корупције везани су за лажно декларисање робе, закључење штетних уговора, нелојалну конкуренцију и неовлашћено посредовање и заступање.

Препоруке, мере и активности садржане у стратешким документима Владе Републике Србије

Одлуком о утврђивању Националне стратегије за борбу против корупције Влада Републике Србије се обавезује: да донесе акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције; да обезбеди средства за спровођење акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције; да обезбеди доношење секторских акционих планова за борбу против корупције и да предложи доношење закона о самосталном и независном антикорупцијском телу. Овом одлуком обавезују се и сви државни органи предвиђени Националном стратегијом за борбу против корупције да непосредно сарађују у разради ове стратегије, изради и спровођењу акционог плана, као и секторских акционих планова за борбу против корупције. Такође, обавезује се самостално и независно антикорупцијско тело да обавештава Народну скупштину Републике Србије о спровођењу ове одлуке, најмање једном годишње. Приликом доношења наведене одлуке, Народна скупштина Републике Србије узела је као полазну основу „Свеобухватну политику Европске уније за борбу против корупције” и имала је у виду „Десет принципа за унапређење борбе против корупције земаља које приступају Европској унији, земаља кандидата и осталих трећих земаља”, при чему је пошла од опредељења израженог у „Резолуцији о придруживању Европској унији” Народне скупштине Републике Србије и спремности да се испуне сви неопходни предуслови и све међународне обавезе Републике Србије.

Доношење Националне стратегије за борбу против корупције, израда и спровођење акционог плана, као и доношење нових и измена постојећих закона и њихова ефикасна примена, само су један сегмент борбе против корупције. Да би ова борба могла да се и суштински, а не само декларативно спроведе, неопходна је најшира друштвена акција у коју се морају укључити сви чиниоци демократског друштва, од носилаца функција државне и политичке власти, до оних о чијим правима и обавезама та власт доноси одлуке. При томе се мора увек имати у виду чињеница да су модерни облици корупције нераскидиво повезани са разним облицима међународног, не само економског и финансијског организованог криминала, већ и са организованим криминалом у вези са илегалном производњом и кријумчарењем опојних дрога, оружја и других опасних материја, трговином људима, прањем новца и финансирањем међународног тероризма. У тесној вези са корупцијом развијају се и нови – модерни видови криминала, као што су високотехнолошки криминал и илегална трговина еколошки опасним отпадом, као један од најуноснијих и најопаснијих облика еколошког криминала. Анализа нових појавних облика корупције наводи на закључак да је без ефикасне и ефективне међународне сарадње немогуће остварити успех у борби против корупције.

У области привреде последице корупције су највидљивије и најтеже, а огледају се не само кроз имовинску корист за извршиоце кривичних дела, с једне, и штету (имовинску или неимовинску или комбиновану) коју трпе физичка и правна лица која погађа корупција, с друге стране. По друштво су много опасније економске последице корупције у привреди које се одражавају кроз угрожавање тржишне еконо-

мије (онемогућавање привредног развоја друштва и уништавање привреде), смањење друштвеног производа, умањење спремности на инвестиције, повећање задужености земље, пораст сиромаштва грађана итд. Не треба занемарити ни друштвено-политичке последице корупције у привреди, као што су: угрожавање демократских институција, повећање трошкова функционисања државе, стварање неповерења грађана према власти и њеним органима, блокирање реформи, рушење међународног угледа земље, ширење организованог криминала, повећање стопе незапослености, социјално раслојавање, разарање моралних вредности друштва, апатија грађана итд. За спречавање корупције у области привреде потребне су посебне мере, због међузависности привреде и осталих сектора и због коруптивног понашања унутар ње. Привреда је у тешком положају због дугогодишње кризе и текућих реформских процеса.

Национална стратегија за борбу против корупције даје следеће препоруке за спречавање корупције у области привреде:

1. Ограничење улоге државе у привреди на постављање основних правила за поштено надметање, слободу уговарања, стварање окружења погодног за ефикасно пословање, као и на регулисање већих поремећаја на тржишту.

2. Отклањање неуслагласности и противречности појединих привредно-системских прописа.

3. Унапређење транспарентности процеса и поступка приватизације.

4. Увођење независног тела за контролу процеса приватизације.

5. Едукација и информисање грађана о њиховим правима и могућностима у процесу приватизације и о ефектима приватизације.

6. Изграђивање јасне и делотворне политике конкуренције.

7. Установљавање обавезне унутрашње контроле у јавном сектору.

8. Оснивање независне спољне ревизије рачуноводственог пословања највећих привредних субјеката.

9. Јачање независности и професионализма специјализованих ревизорских институција и Комисије за рачуноводство и ревизију.

10. Јачање потпуног, конзистентног и ажурног система вођења пословних књига, у складу са међународним рачуноводственим стандардима.

11. Увођење планова интегритета за привредне субјекте.

12. Спровођење забране прибављања пореских олакшица по основу исплате средстава у незаконите сврхе.

13. Доношење етичког кодекса и успостављање механизма за његову имплементацију.

14. Стварање поузданих механизма у предузећима за запослене који желе да пријаве корупцију и обезбеђивање њихове сигурности.

15. Активно промовисање кодекса добре пословне праксе Међународне трговинске коморе.

16. Укидање одредби о примању поклона као начину финансирања агенција са јавним овлашћењима.

17. Побољшање корпоративног управљања.

Борба против корупције у Републици Србији

Нужан пратилац уласка страног капитала у земље у транзицији јесте и улаз тзв. прљавог новца, чиме се искључује здрава конкуренција, а носиоци таквог криминалног деловања, због своје моћи и привидно законитог деловања, постају све јачи и недодирљиви. Финансирањем политичких странака остварују утицај на полицију и судство, као и на садржај закона који се доносе, а којима се треба борити против организованог криминала (Dolgoва, А., 1997). Демократске промене у Србији које су почеле 2000. године и повратак земље у значајне међународне институције имали су за последицу одређени помак у раду домаћих органа правосуђа и органа унутрашњих послова, а све ради супротстављања организованом и међународном криминалу на билатералном, регионалном и глобалном плану. Наиме, извршене су реформе у оквиру правосуђа, органа унутрашњих послова, а на законодавном плану дошло је до извесних активности.¹ Дефинисање појма организованог криминала у многим државама сматра се првим кораком за његово успешно сузбијање унутар националних граница или изван њих (Ђукић, С., 2012). Корупцију је веома тешко открити и доказати. Број откривених случајева корупције, број поднетих кривичних пријава, број извршилаца кривичних дела са елементима корупције против којих су покренути кривични поступци и примењене законске мере не дају праву слику о обиму и распрострањености ове појаве.

Ипак, резултати борбе против корупције у Републици Србији, након доношења Националне стратегије за борбу против корупције, могу се оценити знатно бољим од резултата постигнутих у ранијем периоду. Статистички показатељи о корупцији, базирани на реализованим случајевима, не могу се упоређивати са оним што називамо „тамна бројка криминалитета” у овој области. Једна од основних карактеристика корупције јесте њена прикривеност, тако да је тамна бројка у овој области знатно већа у односу на друге врсте криминала.

Због чега корупција представља зло (из извештаја Комитета за цивилне слободе и међународне послове ЕУ): због тога што смањује поверење у владу и њене институције; што лагано руши демократију и стабилност коју доноси то политичко уређење; што поткопава економски развој државе; што је одскочна даска за криминал „белих крагни” – тек са појавом корупције политичар заиста постаје проститутка, а државни функционер, уместо да би служио народу, њен роб, што у вези са међународним криминалом омогућује велике преваре владиних чиновника и политичких функционера (Д. Јуричан, *Корупција као социјално и политичко зло*, www.radiostudent.si). Међународни монетарни фонд процењује да је годишњи профит од криминалних делатности 550 милијарди евра, а те делатности у великој мери почивају на корупцији (Фалацић А., 2008:82).

Користољубиве злоупотребе службеног положаја и друга кривична дела са елементима корупције (закључење штетног уговора, превара у служби, проневера, кршење закона од стране судије, противзаконито посредовање, фалсификовање службене исправе и др.), такође се врше прикривено. Злоупотребе, проневере и друга кривична дела често се накнадно прикривају помоћу фалсификоване службене докумен-

¹ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованих криминала донет је и објављен у Службеном гласнику РС, број 42 од 19. јула 2002. године, а прве измене претрпео је већ априла 2003. године. Закон о изменама и допунама овог Закона објављен је у Службеном гласнику РС, број 39 од 11. априла 2003. године.

тације. Фалсификоване службене исправе се затим у поступку користе као доказна средства, али неретко се у пракси догађа да извршиоци уништавају или сакривају службену и пословну документацију, како би онемогућили доказивање основног кривичног дела са елементима корупције. Постигнути резултати на сузбијању корупције показују да су органи откривања и гоњења кривичних дела способни да открију и докажу корупцију, али не и да је сузбију. Они спроводе репресивне мере, односно откривају кривична дела и њихове извршиоце. Међутим, борба против корупције треба да се заснива, пре свега, на превенцији. Да би се превенција ефикасно спроводила, неопходно је стварање економског, правног и политичког амбијента у којем се простор за одвијање корупције сужава на друштвено прихватљиве размере. То се постиже правим мерама економске политике, бољим законским решењима и координираном акцијом свих релевантних органа и институција. Неспорна је неопходност доношења нових и ефикасне примене већ донетих антикорупцијских прописа.

Осим неопходности измене постојећих и доношења нових закона не мање важну улогу у борби против корупције има и примена тих прописа, која мора да буде заснована на начелима професионализма. У вези с тим, важну улогу имају обука, специјализација и усавршавање органа откривања и гоњења кривичних дела. Ефикасно и ефективно спровођење кривично-правних одредби захтева обуку, специјализацију и стално стручно усавршавање припадника полиције, јавних тужилаца и судија за откривање и гоњење кривичних дела из области економског и финансијског криминала, а посебно кривичних дела корупције. Не мање важну улогу у примени закона има и остваривање сарадње између државних органа, као и сарадња тих органа са свим другим субјектима демократског друштва. Сарадња се мора одвијати како на националном, тако и на међународном нивоу. Министарство унутрашњих послова, као орган откривања кривичних дела и њихових извршилаца, најактивнији је и најорганизованији државни орган који се бори против корупције. Ову борбу спроводе специјализоване екипе криминалистичке полиције задужене за сузбијање привредног, односно финансијског и економског криминала.

Најзад, треба рећи да у складу са дефиницијом корупције, која је дата у Националној стратегији за борбу против корупције Владе Републике Србије, под појам корупције обавезно треба подводити следећа кривична дела: 1. „*Давање и примање мита у вези са гласањем*“; 2. „*Неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности*“; 3. „*Одавање пословне тајне*“ (из користољубља); 4. „*Фалсификовање службене исправе*“ (када је извршено у стицају са неким од кривичних дела извршених из користољубља); 5. „*Злоупотреба службеног положаја*“; 6. „*Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика*“; 7. „*Превара у служби*“; 8. „*Проневера*“; 9. „*Противзаконито посредовање*“; 10. „*Примање мита*“; 11. „*Давање мита*“; 12. „*Одавање службене тајне*“ (из користољубља) и остала кривична дела.

Активност државе у борби против корупције – анализа резултата у Србији

Појаву корупције је веома тешко статистички обрадити, пошто се она готово увек одвија у „четири ока“, а циљ учесника у тој активности јесте да она остане тајна. Због тога је за корупцију, као облик криминалног деловања, карактеристична велика „там-

на бројка”. Њен статистички и материјални израз је мито. Због њених карактеристика и реакција државе на корупцију је различита и зависи од конкретних облика испољавања. Један од облика супротстављања јесте и репресија која, по правилу, ступа на сцену након извршења кривичног дела, и њен циљ јесте да се кривично дело разјасни и предузму адекватне мере према извршиоцу, односно да се извршиоцу изрекне адекватна казна. Репресијом се не делује директно на узроке корупције, већ се настоји да се елиминишу последице које су настале њеним деловањем. Због тога се, као доминантне мере репресије, јављају мере казнене репресије, у чијој примени мора доћи до изражаја поштовање начела законитости. Законита примена казнене репресије омогућава да сва лица, без обзира на друштвену и политичку моћ, уколико су учиниоци неког корупцијског кривичног дела, буду обухваћена кривичним прогоном (Бошковић, 2000:121). Пошто је у основи сваког дела с елементима корупције злоупотреба службеног положаја, ова се појава и посматра првенствено кроз кривична дела против службене дужности. У Републици Србији кривично законодавство је настојало да сузбије корупцију прописивањем оштрих кривичних санкција. Међутим, резултати државне репресије показују да прописивање оштрих санкција само по себи није гарант успеха у борби против корупције. Анализа резултата у Србији за период од 1990. до 1999. године, и од 2000. до 2009. године, кроз однос поднетих кривичних пријава, оптужења, пресуда и броја осуђених лица на казне затвора, за кривична дела против службене дужности, то показује (Нинчић, 2011).

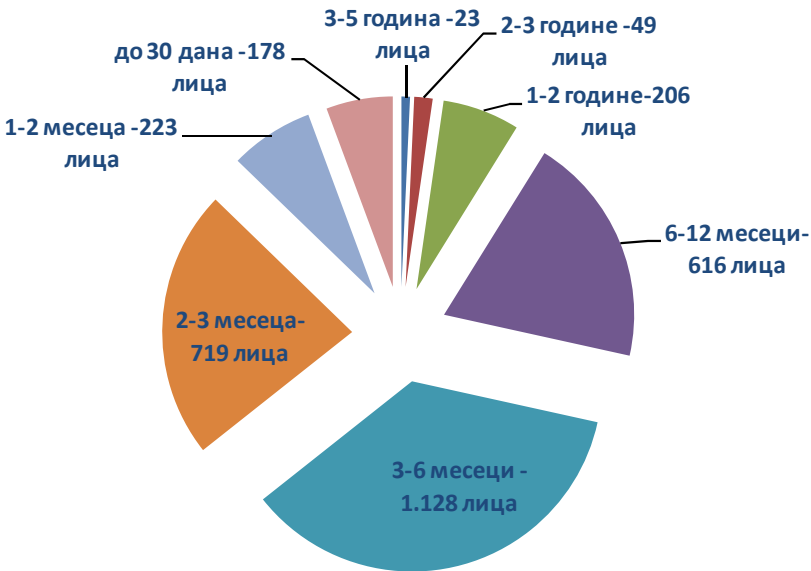
Тако према подацима МУП-а Р. Србије у оквиру укупног броја кривичних дела која су извршена у Србији, у периоду од 1990. до 1999. године, поднето је 43.325 кривичних пријава за кривична дела против службене дужности. Од тога, оптужено је 20.464 лица или 47,2% од укупног броја поднетих кривичних пријава, док је осуђено 13.780 лица или 67,3% укупно оптужених лица. Од тога је 3.175 лица или 23% осуђено на затворске казне. Просечан број кривичних пријава по години износи 4.332 кривичне пријаве. Из наведених „полицијских” података можемо, с друге стране, извући закључке да је у периоду од 2000. до 2009. године поднета 45.681 кривична пријава за кривична дела против службене дужности, што је за 5,4% више у односу на период од 1990. до 1999. Од тог броја оптужено је 17.428 лица или 38,15% од укупног броја поднетих кривичних пријава, док је осуђено 10.384 лица или 59,6% укупно оптужених. Од тога је 2.900 лица или 27,9% осуђено на затворске казне. Просечан број кривичних пријава по години износи 4.568.

Други извор статистичких података о структури и динамици службених кривичних дела јесу подаци из годишњих извештаја Окружног суда у Београду (са подручним општинским судовима), као највећег суда у Србији чији подаци могу да се узму као репрезентативни у посматрању кретања кривичних дела која су предмет наше анализе. Поређењем периода од 1990. до 1999. и периода од 2000. до 2009. године може се констатовати да, када је у питању број поднетих кривичних пријава, оптужења, пресуда и пресуда на казну затвора, у периоду од 2000. до 2009. године долази (изузев повећања броја поднетих кривичних пријава за 5,4 %) до смањења броја оптужених лица за 17,4%, осуђених за чак 32,7% и осуђених лица на казну затвора за 9,4%. То значи да се, и поред покушаја „увођења реда” у држави након промена 2000. године, честих измена кривичног законодавства и пооштравања кривичних санкција за кривична дела против службене дужности, односно кривичних дела с елементима корупције, није до-

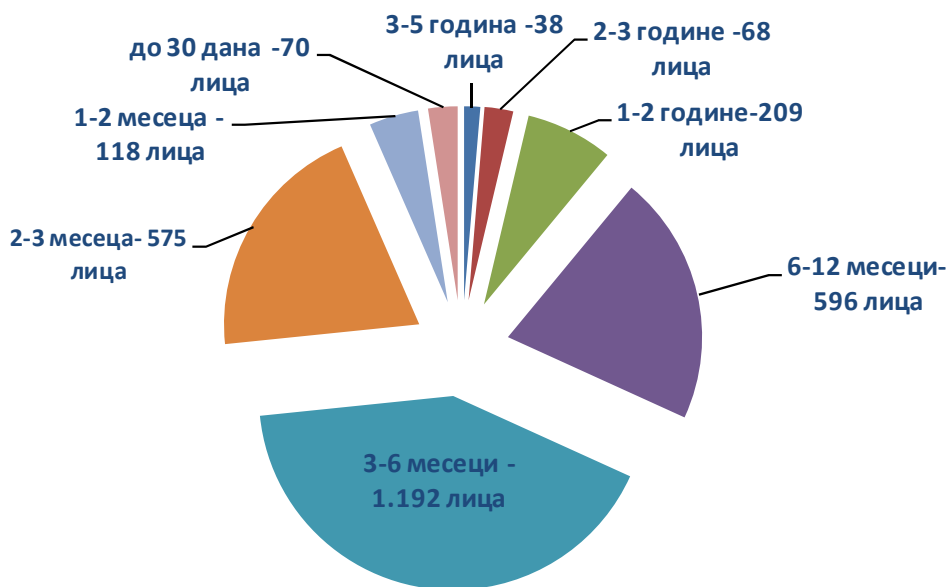
шло до повољних резултата у супротстављању корупцији. Супротно очекивањима, кривична дела против службене дужности, односно кривична дела с елементима корупције имају тенденцију повећања, изостају корените реформе у свим сегментима битним за функционисање друштва и нема чврсте политичке воље за спречавање корупције, што многе корупционашке афере у којима учествују лица на највишим државним и политичким функцијама свакодневно потврђују.

Са аспекта броја извршилаца, учесталости и последица које производе, у Републици Србији је, у оба периода која се анализирају, изражено вршење кривичних дела против службене дужности, а као најчешћа кривична дела јављају се злоупотреба службеног положаја, примање мита, давање мита и фалсификовање службене исправе.

Значи, у периоду од 1990. до 1999. године највише лица осуђено је на затворску казну од 3 до 6 месеци (1.128) или 35,5% укупно осуђених лица на затворске казне; затим у трајању од 2 до 3 месеца (719) или 22,6%, и од 6 до 12 месеци (616) или 19,4% укупног броја осуђених лица на затворску казну, односно највише лица осуђено је на затворску казну у трајању од 2 до 12 месеци – укупно 2.463 лица или 77,5% укупног броја осуђених на затворске казне. У периоду од 2000. до 2009. године највише лица осуђено је на затворску казну од 3 до 6 месеци (1.192) или 41,1% укупно осуђених лица на затворске казне; затим у трајању од 6 до 12 месеци (596) или 20,5%, и од 2 до 3 месеца (575) или 19,8% укупног броја осуђених лица на затворску казну, што значи да је највише лица осуђено на затворску казну у трајању од 2 до 12 месеци – укупно 2.363 лица, или 81,4% укупног броја осуђених на затворске казне (слике 1 и 2).



Слика 1 – Број лица којима је изречена затворска казна, у периоду од 1990. до 1999. године



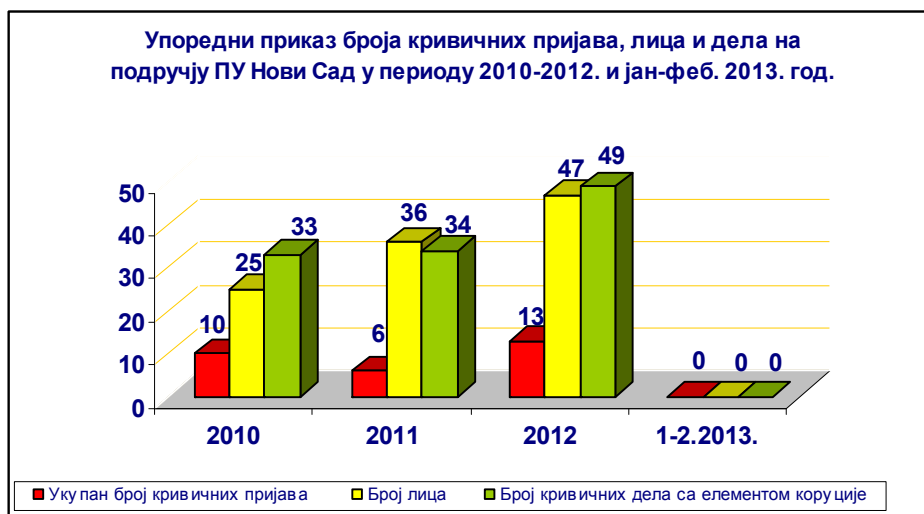
Слика 2 – Број лица којима је изречена затворска казна, у периоду од 2000. до 2009. године

На основу наведених података може се закључити да је и у периоду од 1990. до 1999. године, односно од 2000. до 2009. године, у Републици Србији било карактеристично вршење кривичних дела против службене дужности и кривичних дела с елементима корупције. Међутим, укупно гледано, мали проценат кривичних пријава резултирао је казном затвора. Од укупно 89.006 поднетих кривичних пријава за кривична дела против службене дужности, свега је 6,8% резултирало је пресудом на казну затвора. Разлог томе је: недостатак квалитетних доказа; спорост поступка у свим фазама; коруптивни односи на релацији полиција – тужилаштво – суд; недовољно високе запрећене затворске казне; недовољно висока доња граница запрећене казне.

С друге стране, уколико се од укупног броја пресуда на казну затвора 79,4% пресуда односило на затворску казну у трајању до 12 месеци, очито је да држава не шаље довољно јасну поруку о „неисплативости“ учешћа у корупцији. Напротив, кривична дела против службене дужности су, имајући у виду карактер дела, начин извршења и потенцијалне извршиоце, кривична дела изразите друштвене опасности. Због тога је недопустиво да једна земља која тежи да буде уређена, економски стабилна и на демократским принципима заснована, својом репресивном делатношћу кроз кривично законодавство, за период од 20 година, има резултате који не делују превентивно, као фактор одвраћања од вршења кривичних дела с елементима корупције већ, супротно, могу стимулативно деловати на потенцијалне учиниоце по принципу „вреди ризиковати“.

Анализа укупног броја кривичних дела из области корупције на подручју ПУ Нови Сад

По подацима МУП-а Р. Србије, на подручју Полицијске управе у Новом Саду, као друге по величини Полицијске управе у Р. Србији, у периоду од 2010. до 2013. године поднето је укупно 27 кривичних пријава и 2 извештаја као допуне 2 кривичне пријаве, против 108 лица, због основане сумње да су извршила 116 кривичних дела са обележјима корупције, и то: 41 кривично дело давање мита, 17 кривичних дела примање мита, 13 дела неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности, 12 фалсификовања службених исправа, по 9 кривичних дела злоупотреба службеног положаја и превара у осигурању, 6 дела фалсификовања исправа, по 2 кривична дела давање и примање мита у вези са гласањем, навођење на оверавање неистинитог садржаја, давање лажног исказа и лажно пријављивање и једно кривично дело прање новца.



Слика 3 – Упоредни приказ броја кривичних пријава, лица и дела
(Извор: аутор)

Појава корупције, током извештајног периода, исказује континуирани пораст. Не треба занемарити чињеницу да су на експанзију корупције у великој мери утицале транзицијске промене, као и изражене економско-социјалне промене које су се догодиле у друштву.

Најзаступљенија кривична дела са елементом корупције јесу кривична дела давање мита и примање мита, а недовољни резултати остварени су у реализацији коруптивних дела у области здравства, просвете, царине и јавних предузећа, при чему се посебно истиче проблематика јавних набавки, незаконитости у банкарском пословању, као и у приватизацији привредних субјеката.



Слика 4 – Укупан број основних кривичних дела корупције (Извор: аутор)

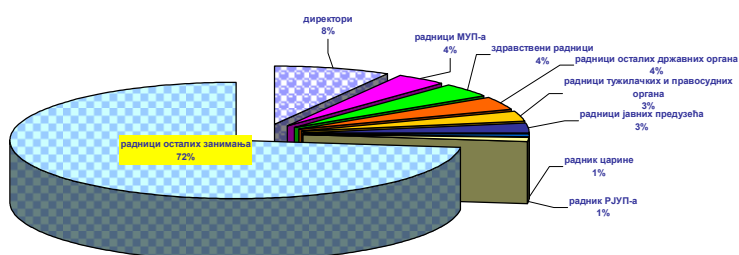
Један од главних проблема при истраживању корупције јесте да не постоје валидни статистички подаци о њеним размерама. Сигурна је претпоставка да званична евиденција корупције представља „врх леденог брега”, док се „тамна бројка” корупције може само нагађати. С тим у вези, постоје и случајеви када криминалистичке обраде због недостатка доказа не могу да дођу до лица који су организатори инкриминација (лица из зоне тзв. „белог оковратника”), која својим ауторитетом и друштвеном позицијом гарантују брзу реализацију услуге, али су за договор и реализацију наплате од клијента „задужили” неког од сарадника, који у случају истраге преузима целокупну одговорност.



Слика 5 – Друга кривична дела из области корупције (Извор: аутор)

Професионална структура лица која су извршила кривична дела из области корупције је следећа: 9 директора разних предузећа, по 4 радника припадника Министарства унутрашњих послова, здравствених радника и радника осталих државних органа, по 3 радника тужилачких и правосудних органа и радника јавних предузећа и по један радник царине и РЈУП-а, као и 79 радника осталих занимања.

Професионална структура лица која су извршила кривична дела са елементом корупције



Слика 6 – Професионална структура лица која су извршила кривична дела са елементом корупције (Извор: аутор.)

Причињена материјална штета извршењем кривичних дела из области корупције износи 4.147. 329,00 динара и 6.490 евра. Мере лишавања слободе и задржавања у службеним просторијама примењене су према 8 лица.

Закључак

Корупција онемогућава развој друштва, ствара неповерење грађана према власти и њеним органима, блокира реформе, умањује спремност на инвестиције, наноси финансијске штете, уништава привреду, шкоди међународном угледу земље, итд. Због тога се против ове појаве мора борити свим расположивим средствима државе и демократског друштва. Борба против корупције која се заснива само на кривичном прогону је кратког даха. Акције типа „одвајања кукоља од жита” или „вађења труле јабуке из корпе” не решавају проблем корупције, уколико се не изврше анализе откривених и реализованих случајева ради елиминисања услова, околности и погодности који су довели до коруптивног понашања. Околности које је злоупотребио или искористио откривени учинилац кривичног дела из области корупције треба препознати и елиминисати, како снага искушења не би нашла погодно тло у слабости карактера другог који је на истом радном месту или на истој функцији заменио ухапшеног или откривеног учиниоца.

Још једна веома важна превентивна мера, коју је наше законодавство увело, а у многим земљама то је већ међународно прихваћени стандард, јесте одузимање имовине стечене криминалом. Одузимање незаконитог прихода стеченог извршењем кривичних дела има за циљ да обесмисли мотиве за бављење криминалом и корупцијом. Имовинска корист, односно користољубиви мотив је разлог вршење већине кривичних дела. Истовремено, овом мером спречило би се убацивање нелегално стечених прихода од криминала и корупције у легалне робно-новчане привредне токове. Тиме се и ускраћује финансирање вршења будућих кривичних дела. Ова мера је усмерена ка врху пирамиде сваке организоване криминалне групе, али и према свима који својим коруптивним понашањем подржавају и омогућавају организовани криминал. Таква мера подржава владавину права у свакој држави и остварење моралног принципа да нико не може да задржи корист стечену вршењем кривичних дела. Доношење добрих закона веома је важно за превенцију корупције, јер се добрим законским прописима сужава простор за вршење корупције. Још важније је стварање услова да се закони ефикасно спроводе и примењују према свима под једнаким условима. Дискрециона права државних службеника приликом примене прописа, а посебно када одлучују о правима и обавезама грађана и правних лица, треба свести на најмању могућу меру. Побољшање материјалног статуса државних службеника учиниће њихова радна места атрактивнијим, повећати заинтересованост кандидата за рад у државној служби и зауставити одлив квалитетних кадрова.

Превенција корупције захтева и елиминисање неких од њених узрока. Да би се узроци отклањали потребно је најпре прикупити податке о корупцији, њеном обиму и раширености, затим анализирати узроке и појавне облике корупције, па на основу резултата анализа планирати и спроводити конкретне акције. Од огромне је важности едукација најширих слојева становништва о штетности корупције и опасности која она носи. Програми едукације о корупцији морају да се спроводе на свим нивоима, у васпитно-образовним установама, у локалној заједници кроз тематске трибине, семинаре, курсеве, у здравству, јавној управи, а посебно преко средстава јавног информисања која треба да утичу на стварање јавног мњења које осуђује корупцију и не дозвољава да нађе погодно тло за ширење. Посебну пажњу треба посветити жигосању негативних појава као што су непотизам и кронизам, као посебни облици сукоба интереса. Фаворизовање рођака и пријатеља, коришћење веза и везица ради стварања привилегија неумитно води ка корумпираним друштвима. За ефикасно супротстављање корупцији веома је битна стручност кадрова, а посебно специјализација и едукација кадрова кроз разне облике стручног усавршавања.

Литература

[1] Boch, E., (1995). *Property declaration and discovering and prevention of Corruption*, Seven International Anti-corruption Conference, Peking.

[2] Kouplend, G., (1995). *Корупција у законодавним телима и извршавање кључних парламентарних функција*, Седма међународна конференција о борби против корупције, Пекинг.

[3] Queloz, N., (1996). *Криза вредности и процес корупције, ванказнена стратегија*, Реферат на симпозијуму Међународног удружења криминалиста, Атина.

[4] Savane, E., (1997). *Учење од корумпираних како бисмо их сузбили (победили): међузависност преваре, прања новца и корупције у Европи*, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, год. 35, бр. 2-3, стр. 279-304.

- [5] Tanzi, V., (1988). *Corruption the World*.
- [6] Танци, В. у Антонић, Д., (2001). *Корупција у Србији*, Београд.
- [7] Yunglong, L., (1995). *Упоредна анализа казних мера које се могу применити на кривично дело корупције*, Седма међународна конференција о борби против корупције, Пекинг.
- [8] Бошковић, М., (1999). *Криминолошки лексикон*, Матица српска, Нови Сад.
- [9] Бошковић, М., (2004). *Актуелни проблеми сузбијања корупције*, Полицијска академија, Београд.
- [10] Беговић, Б., (2010). „Економска анализа корупције“, Центар за либерално демократске студије, Београд.
- [11] Божилковић, Г., Петровић, (2010). *Организовани криминал, корупција и мито*, Београд.
- [12] Вујаковић, М., (1986). *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд.
- [13] Важић, Н., (2010). *Одузимање имовине проистекле из кривичног дела и међународни правни стандарди*, Интермекс, Београд, стр. 107.
- [14] Горазд, М., Добовшек, Б., (2002). *Полицијска превенција корупције - анализа појавних облика корупције и промене филозофије полицијске организације*, У: Зборник радова „Место и улога полиције у превенцији криминала – стање, могућности и перспективе“, Полицијска академија, Београд, стр. 303-314.
- [15] Докторска дисертација „Узроци, појавни облици и економске последице корупције у Србији,- компаративна анализа код развијених земаља и земаља у транзицији, од msc Станимира Ђукића, рад предат за одбрану на Универзитету EDUCONS, Факултет пословне економије, Нови Сад, мај 2014.
- [16] О овоме више: Dolgova, A. (1997).: Organized crime in Russia, Organized crime in the Baltic Sea Area – Pre Congress organized by the Swedish national section of AIDP, Saltsjobaden-Sweden, Nouvelles Etudes Penales, 1998, стр. 175-193.
- [17] Ђокић, З., Шћекић, А., (2004). *Корупција као тешки облик криминала*, У: Зборник радова „Корупција као тешки облици криминала“, XVI семинар права, Будва 8-12. јун; Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Виша школа унутрашњих послова, стр. 259-278.
- [18] Ђукић, Станимир, (2012). *Актуелно стање корупције у Републици Србији и корупција у привреди*, Годишњак Универзитета ЕДУКОНС, Нови Сад.
- [19] Јуричан, Д., *Корупција као социјално и политичко зло* www.radiostudent.si
- [20] Klitgaard, Robert (1988.) *Controlling Berkley*, University of California Press.
- [21] Камбовски, В, (2009). *Корупција, међународно казнено право и заштита људских слобода*, Интермекс, Тара.
- [22] Мастер рад „Активности и економске последице организованог криминала у јавном сектору“, од msc Станимира Ђукића, одбрањен на Универзитету EDUCONS, Нови Сад, октобар 2010.
- [23] Мићуновић Д., (2011). Предговор за књигу *Корупција у Србији*, Центар за либерално демократске студије, Београд, стр. 7.
- [24] Миливојевић, З. и остали аутори, (2012), *Упутство за употребу корупције*, агенција Аргумент, Београд, стр. 11.
- [25] Морић, Љ, Тошић, М, Милошевић, Г, Манојловић, М. и Ђокић, З., (2008). *Јавна безбедност и проблем сиве економије - истраживачки пројекат - Виша школа унутрашњих послова*, Истраживачко развојна јединица, Београд.
- [26] Николић, Ђ., (2010). *Облици корупције на царини*, Безбедност, год. 52, број 2, стр. 162-179.
- [27] Нинчић, Ж., (2011). *Корупција и реаговање државе*, Безбедност, бр. 3/2011, Београд.

[28] Нинчић, Ж., (2012). *Србија и корупција*, Задужбина Андрејевић, Београд.

[29] Фалаџић, А., (2008). *Кривичноправни и криминолошки аспект корупцијских кривичних дјела*, Часопис за пословну економију, предузетништво и финансије – Пословна економија, Универзитет ЕДУКОНС Сремска Каменица, стр. 82.

[30] Национална стратегија за борбу против корупције, Службени гласник РС, бр 109/2005 и Акциони план за примену Националне стратегије за борбу против корупције.

[31] Надрљански С., (2010). „Закон о одузимању имовинске користи као мера превенције криминала„, Београд, стр. 319-331.

[32] Pre-Congress Resolution, Pre-Congress organized by the swedish national section of AIDP, Saltsioe-baden 1997, Nouvelles Etudes Penales, AIDP 16/98, стр. 278-279.

[33] Ристић, Ж., *Систем и корупција*, Београд, 2010., стр. 112.