

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ**  
**УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ – ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

Одлуком Наставно-научног већа Универзитета у Београду – Правног факултета која је донета на седници одржаној 23. септембра 2024. године одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидата Константина Битракова под насловом: „Превенција корупције у јавној управи са посебним освртом на Републику Северну Македонију“. Након што смо прегледали и извршили оцену достављене докторске дисертације, задовољство нам је да Наставно-научном већу Универзитета у Београду – Правног факултета поднесемо следећи

**ИЗВЕШТАЈ**  
**О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ**

**I Основни подаци о кандидату и дисертацији**

*а) Подаци о кандидату*

Кандидат Константин Битраков је рођен 20.12.1993. године у Охриду, Република Македонија. Основну школу је завршио у Скопљу. Средњу школу започео је у Скопљу, а завршио у гимназији „Едмонд Мемориал“ у Оклахоми, САД, са одличним успехом.

Кандидат Константин Битраков се у школској 2011/2012. години уписао на Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу (основне студије права). Дипломирао је 15.09.2014. године, са просечном оценом 9,92. Због високе просечне оцене током студија, ректор Универзитета „Св. Кирил и Методиј“ уручио му је награду „26. јул“ за најбољег студента Универзитета у академској 2013/2014. Током основних студија био је члан више студентских удружења, као што је Европско удружење студената права (ЕЛСА) где је био и потпретседник, Клуб оратора (*Forum oratores*) итд.

По завршетку основних студија, кандидат је школске 2014/2015. године уписао мастер студије на истом факултету – смер управно право и јавна управа. Мастер рад под називом „Теоријска разлика између судског и управног прекршаја“ (на македонском „Теоретско разграничување помеѓу судскиот прекршок и административниот престап“) је одбранио 02.12.2016 године. Кандидат се у раду осврнуо на чињеницу да у Републици Македонији (данас Република Северна Македонија) постоји подела прекршаја – неке од њих санкционишу судови, а неке органи управе, у зависности од правила о надлежности у сваком од посебних закона где су прописани прекршаји (*lex specialis*). Штавише, Закон о прекршајима (као *lex generalis*) тада није предвиђао критеријуме по којима ће законодавац приликом доношења посебног закона одлучити да ли ће дати прекршај бити у надлежности суда или органа управе. Кандидат критикује овакав приступ и нуди квалитативне и

квантитативне критеријуме за разликовање судских и управних прекршаја. Кандидат је завршио мастер студије са просечном оценом 10/10.

У школској 2017/2018. години кандидат Константин Битраков уписао је докторске студије на Универзитету у Београду – Правном факултету на Управноправној ужој научној области. Положио је све предвиђене испите са оценом 10 и одбранио семинарски рад под називом „Мерит систем у Македонској јавној управи: какви ће резултате донети Нацрт Закон о вишој руководној служби?“.

У погледу радног искуства, у периоду од марта 2016. до априла 2018. године кандидат је радио као програмски асистент у Центру (административној канцеларији) Мреже правних факултета Југоисточне Европе – *SEELS*. Паралелно је волонтирао у нотарској канцеларији у Скопљу. Константин Битраков је од фебруара 2019. до краја 2022. године био асистент истраживач у Македонској академији наука и уметности, где је радио на истраживањима у области друштвених наука, а пре свега права. Истовремено, у периоду од марта 2019. до септембра 2021. године, кандидат је био демонстратор на Катедри за управно право и јавну управу на Правном факултету „Јустинијан Први“ у Скопљу. Тренутно је асистент на истом факултету и на истој катедри. У том смислу, кандидат изводи вежбе из предмета Управно право, Јавна управа и других предмета на основним или мастер студијама. Кандидат обавља и друге послове. Имеђу осталог, он је и секретар Института за правно-политичке науке на Факултету. До данас је кандидат радио на више истраживачких пројеката финансираних од стране међународних и домаћих донатора као што су *USAID*, Мисија ОЕБС-а у Скопљу, Британска амбасада у Скопљу, Холандска амбасада у Скопљу, Европска унија, итд. Сви ови пројекти били су фокусирани на одређена питања из области управног права, рада управе или правосуђа (посебно управни судови) у Републици Северној Македонији.

Учествовао је као панелиста на више конференција и симпозијума. У току досадашње каријере написао је (као аутор или коаутор) 16 радова и више краћих текстова (прикази практичних политика, кратке анализе, колумне, блогови). Такође је коаутор три књиге. Положио је правосудни испит Републике Македоније маја 2018. године.

Говори течно енглески, служи се немачким језиком.

Списак објављених радова дат је у наставку:

#### Као аутор:

1. *Digitalization of the Macedonian Public Administration: A Pathway to Prevent Maladministration and Illegal Activities*, Зборник радова са конференције „Law in the digital age – international online conference for junior scholars“, доступан на: [https://www.researchgate.net/publication/377152045\\_Digitalization\\_of\\_the\\_Macedonian\\_public\\_administration\\_a\\_pathway\\_to\\_prevent\\_maladministration\\_and\\_illegal\\_activities](https://www.researchgate.net/publication/377152045_Digitalization_of_the_Macedonian_public_administration_a_pathway_to_prevent_maladministration_and_illegal_activities)
2. *Silence of the Administration in the Current Macedonian Administrative Dispute Legislation and the Necessity of Amendments*, *Iustinianus Primus Law Review*, vol. 12(1), Skopje, 2021. година, доступан на:

[https://www.researchgate.net/publication/353889724\\_silence\\_of\\_the\\_administration\\_in\\_the\\_current\\_macedonian\\_administrative\\_dispute\\_legislation\\_and\\_the\\_necessity\\_of\\_amendments](https://www.researchgate.net/publication/353889724_silence_of_the_administration_in_the_current_macedonian_administrative_dispute_legislation_and_the_necessity_of_amendments).

3. *Начелото non bis in idem забранува паралелно или консекутивно водење на прекршочна и кривична постапка за истото дело*, „Правник“ бр. 307, год. XXVI, Македонско удружење правника, Скопље, 2017. година, стр. 52-56.

**Као коаутор:**

4. *Broad Judicial Control over the Public Authorities: Primary Objective of the new Law on Administrative Disputes of the Republic of North Macedonia*, Зборник радова 34. Сусрета Копанничке Школе Природног Права – Слободан Перовић, том. II, Београд, 2021. година, стр. 97-112, достапан на: [https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2021/12/KOP\\_PZivot\\_2021\\_WEB\\_TOM\\_II.pdf?x77610](https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2021/12/KOP_PZivot_2021_WEB_TOM_II.pdf?x77610).
5. *(Управно)-судска заштита на правото на здрава животна средина*, Правни дијалог, vol. 23, Институт за људска права, Скопље, 2021. година, стр. 54-65, достапан на: <https://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog>.
6. *Економски бенефити од примена на алтернативите на затворското казнување*, „Економске медитације“ Зборник радова посвећен академику Таки Фитију поводом 70 година од неговог рођења, Македонска академија наука и уметности, Скопље, 2020. година, стр. 553-572.
7. *Правни аспекти на вонредната состојба*, Зборник радова истраживачке делатности Македонске академије наука и уметности за суочавање са пандемијом ковид-19, Скопље, 2020. година, стр. 69-103, достапан на: <http://manu.edu.mk/wp-content/uploads/2021/03/Prelomen-zbornik-za-covid-19.pdf>.
8. *Придобивки од примената на алтернативите на затворското казнување*, Македонска ревија за кривично право и криминологију, год. 27, бр. 1-2, Скопље, 2020. година, достапан на: <http://www.maclc.mk/Upload/Documents/E.%20Mujoska%20K.%20Bitrakov.pdf>.
9. *Улогата на државната комисија за спречување на корупција во борбата против корупцијата*, Зборник радова са округлог стола Македонске академије наука и уметности „Владавина права, добро управљање и квалитет институција“, Скопље, 2019. година, стр. 117-136.
10. *The “New” State Commission for Prevention of Corruption and its Potential for Effective Prevention of Corruption*, Македонска ревија за кривично право и криминологију, год. 26, бр. 1-2,, Скопље, 2019. година, достапан на: <http://www.maclc.mk/Upload/Documents/Microsoft%20Word%20-%20Pavlovska%20Daneva%20Ana%20i%20Bitrakov%20K..docx.pdf>.
11. *Overview of the new regulatory violations legal framework of the Republic of North Macedonia*, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу бр. 10, том. II,

Београд, 2019. година, стр. 219-233, доступан на: [https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2020/02/PZ-10-2019\\_WEB.pdf](https://kopaonikschool.org/wp-content/uploads/2020/02/PZ-10-2019_WEB.pdf).

12. *Novelties in the Macedonian Administrative Dispute Regime – Critical Observations*, „Камбовски – Liber Amicorum“ Зборник радова у част 70 година живота акад. Владо Камбовски, Македонска академија наука и уметности, Скопље, 2019. година, стр. 321-340.
13. *The State Commission for Prevention of Corruption as a preventive anti-corruption agency in Macedonia – Critical Analysis*, Rule of Law and Anti-Corruption Journal (ROLACC), vol. 1(2), 2018. година, доступан на: <https://www.qscience.com/content/journals/10.5339/rolacc.2018.9>.
14. *Overview of the New Law on Administrative Disputes of the Republic of Macedonia*, Правни живот – часопис за правну теорију и праксу бр. 10, том. II, Београд, 2018. година, стр. 283-302.
15. *Македонски експеримент во прекршочното право: Државните комисији – сунститут на судовите*, Зборник радова „Societas et Scientia“ са Охридске школе природног права одржана 2017. године, Македонска академија наука и уметности, Скопље, 2017. година, стр. 97-114.
16. *Прекршочното право во Република Македонија: дилеми и перспективи*, Зборник радова меѓународне конференције „Искуства из примене Закона о општем управном поступку у земљама региона“, Правни факултет „Јустинијан Први“, Скопље, 2017. година, стр. 27-44.

#### б) Основни подаци о дисертацији

Докторска дисертација кандидата Константина Битракова садржи 306 страница основног текста. Библиографија и прилози се налазе након основног текста. Дисертација је обликована у складу са важећим Упутством о облику и садржају докторске дисертације која се брани на Универзитету у Београду од 2019. године (формат А4, маргине 20мм, проред подешен на 1 ред, фонт *Times New Roman*, величина писма основног текста 12 типографских тачака).

Дисертација садржи насловну страницу на српском и енглеском језику, страницу са подацима о ментору и члановима комисије на српском језику, страницу са изјавама захвалности, страницу са подацима о докторској дисертацији на српском и енглеском језику, садржај на три странице, списак табела, слика и оквира на три странице, основни текст подељен на четири главе, 35 страница са списком коришћене литературе и 41 страницу прилога. Истраживачку грађу која је коришћена при изради докторске дисертације чине: монографије, уџбеници, зборници радова, приручници, чланци, студије/извештаји, прописи, коментари прописа, судска пракса, интернет и други извори (укупно 332 библиографских јединица).

Докторска дисертација је подељена на следеће целине:

1. Увод (четири поглавља)
2. Појам корупције и општа разматрања о корупцији у јавној управи (два поглавља са 12 тачака)
3. Национални контекст: јавна управа и корупција у јавној управи Републике Северне Македоније (четири поглавља са 9 тачака и више подтачака),
4. Ризици од корупције у јавној управи Републици Северној Македонији (три поглавља са четири тачака и више подтачака)
5. Институционални оквир за спречавање корупције: Државна комисија за спречавање корупције као основна превентивна институција (два поглавља са 2 тачака)
6. Закључак

У складу са Правилником о поступку провере оригиналности докторских дисертација које се бране на Универзитету у Београду, Универзитетска библиотека „Светозар Марковић“ проверила је оригиналност докторске дисертације коришћењем софтвера *iThenticate*. Индекс сличности износи 2%, а све утврђене појединачне сличности с другим објављеним текстовима износе мање од 1%.

Ментор проф. др. Добросав Миловановић је, на основу увида у извештај, дао позитивну оцену докторске дисертације утврдивши да је наведени индекс сличности последица цитирања, упућивања на правне прописе, коришћења општих места и података и библиографских података о коришћеној литератури.

## II Предмет и циљ дисертације

**Предмет** докторске дисертације Константина Битракова су разлози тј. фактори зашто је јавна управа у Републици Северној Македонији толико рањива на корупцију. **Циљ** кандидата је да понуди решења за бољу антикорупцијску политику откривањем неких од разлога или фактора корупције.

Истраживање је усмерено на анализу статуса, улоге, надлежности и рада македонских јавних органа који су основани ради спречавања корупције у јавној управи (институционални оквир за спречавање корупције) и закона који су донети у циљу превенције корупције, односно сукоба интереса, али и закона углавном из сфере управног права.

Предмет истраживања је последица његовог **општег циља** да понуди препоруке за реформу македонског националног институционалног и законског антикорупцијског оквира, у правцу успешнијег спречавања корупције у македонској јавној управи, и изградњу институционалног интегритета.

Корупција се посматра искључиво са становишта њене превенције, односно намера је да се понуде решења која ће смањити могућност или вероватноћу њеног настанка.

На основу општег циља, кандидат је одредио и **пет посебних циљева**.

**Први посебни циљ** је утврђивање јасног концепта корупције, са узимањем у обзир свих релевантних приступа, како би се створила употребљива, радна дефиниција корупције

и на тај начин могло да се настави са даљом анализом. Истовремено је узета у обзир дефиниција корупције у македонском законодавству. Истраживање, такође, обраћа пажњу на појам институционалне корупције, који се све чешће среће у савременој литератури, посебно у радовима нормативних институционалиста, а који се суштински разликује од традиционалног појма корупције.

**Други посебни циљ** који је кандидат одредио је био да се утврди шта се подразумева под појмом јавна управа у Македонији – који субјекти су обухваћени овим појмом, а који не, које су разлике у односу на појам јавни сектор.

**Трећи циљ** докторске дисертације је био разликовање концепта корупције од сродног, али другачијег концепта лоше администрације. Одговор на ово питање је од непосредног утицаја за даљу анализу дилема коју је кандидат пружио: да ли државни органи који су основани ради спречавања корупције раде, на посредан или директан начин, на спречавању лоше управе; може ли се превенција појаве лоше администрације третирати као мера у превенцији корупције и сл; каква је веза између појмова интегритет и лоша управа.

**Четврти циљ**, можда суштински у правцу постизања општег циља, је било мапирање ризика од корупције у македонској јавној управи. Ради веће јасноће и сажетости истраживања, ризици су подељени у неколико група:

- ризици од корупције у управљању људским ресурсима, односно кадровима:
  - ризици који настану приликом именовања, односно разрешења лица,
  - ризици који настају у поступцима селекција кадрова у јавној управи,
  - ризици у поступцима за одговорност (дисциплинска и сл.);
- ризици од корупције у области јавних набавки;
- ризици од корупције који се јављају у управним поступцима, односно у пружању услуга (издавање управних аката и доношење реалних аката);
- ризици од корупције у другим областима.

Коначно, **последњи посебан циљ** је био критички осврт на то да ли јавни органи који чине институционални систем за превенцију корупције успешно одговарају на утврђене ризике корупције у македонској јавној управи. Приказан је правни положај македонске Државне комисије за спречавање корупције, њене функције, надлежности и овлашћења, а затим је дата анализа њене ефикасности, ефективности, људских капацитета итд., са циљем да се види да ли ова комисија може имати озбиљнији утицај на неутралисање било ког од датих ризика од корупције, али и на изградњу институционалног интегритета. Практично, са једне стране, сагледава се правна улога Државне комисије за спречавање корупције (да спречи корупцију изградњом политика, вођењем предмета и сл.), а са друге стране нуди се критички осврт на ефекте његовог рада.

### III Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Докторска дисертација је заснована на једној општој хипотези и две посебне хипотезе.

Општа хипотеза је да *значајни фактори корупције у македонској јавној управи, између осталих, јесу и закони који регулишу јавну управу који су неадекватни или се неадекватно примењују, као и неуспех превентивног антикорупцијског органа (Државна комисија за спречавање корупције) у испуњавању своје законске улоге.*

С обзиром на општу хипотезу, две посебне хипотезе су биле:

(1) закони који регулишу јавну управу су неадекватни или се неадекватно примењују што доприноси раширености корупције и

(2) Државна комисија за спречавање корупције као специјализовано јавно тело за спречавање корупције у Северној Македонији не испуњава свој законски задатак, због чега је корупција распрострањена у јавној управи.

У вези са првом хипотезом, кандидат наводи да садржај закона има озбиљан утицај на степен распрострањености корупције у земљи. Другим речима, закони су снажан фактор у борби против корупције, али, с друге стране, могу бити и фактор настанка корупције. Колико год парадоксално звучало, под претпоставком да регулисање људског понашања треба да резултира превенцијом корупције, а не обрнуто, закони који су неадекватни могу бити и контрапродуктивни у борби против корупције. На пример, према кандидату, процедура за издавање дозвола за одређене делатности може бити компликована и нејасна, па ће грађани бити мотивисани да плате убрзање, а јавни функционери који издају дозволе ће тражити мито. Надаље, лоше уређена процедура за запошљавање административног службеника или другог лица у јавном сектору мотивисаће кандидате – чак и ако су заиста најбољи у конкретном случају – да се ослоне на корупцију како би обезбедили пријем на посао. Широко дискрециона овлашћења функционера приликом избора најбољег понуђача у поступку давања концесије неминовно ће повећати ризик од прибегавања корупцији, без обзира на то да ли ће то бити мито у најједноставнијем смислу или трговина утицајем. Постоји још много таквих хипотетичких примера. Осим тога, кандидат у свом раду истиче да је фактор и нестабилност закона. Корупција је чешћа у земљама које имају нестабилан правни поредак, који карактеришу пречесте и недоследне реформе које стварају колизију између закона и конфузију у систему. Да би доказао ову прву хипотезу, кандидат најпре даје детаљно објашњење националног контекста, односно закона који уређују администрацију у Републици Северној Македонији, њене структуре и постојећих сазнања и сумњи о корупцији, а затим обраћа пажњу на бројне ризике од корупције у македонској јавној управи. Кандидат дели ризике од корупције према функционалном принципу: ризици од корупције у области људских ресурса; ризици од корупције у области јавних набавки; ризици од корупције који настају у управним поступцима, односно у пружању услуга и ризици од корупције у другим областима. При томе, кандидат исправно наглашава да, иако се ризици посматрају појединачно ради лакше анализе, сви су повезани.

Друга хипотеза се односи на институционални оквир, односно Државну комисију за превенцију корупције као специјализовану превентивну антикорупцијску институцију у Републици Северној Македонији. Тачније, кандидат наводи да Државна комисија за спречавање корупције не испуњава своју законом дефинисану улогу у систему и не утиче ефикасно на превенцију корупције у јавној управи. Ова посебна претпоставка настала је, као и прва, захваљујући сазнањима из претходних анализа и истраживања. Наиме, неколико досадашњих истраживања указује на неефикасност поступка, конфузне одредбе које предвиђају надлежност Државне комисије за спречавање корупције што онемогућава ефикасно деловање, потребу јачања улоге Државне комисије за спречавање корупције у спровођењу надзора над процедурама запошљавања у јавном сектору и др. Да би доказао ову другу посебну хипотезу, кандидат у четвртом поглављу докторске дисертације говори о правној улози Државне комисије за спречавање корупције, њеном историјату, њеној садашњој функцији, као и ефикасности и квалитету рада. Кандидат је закључио да, иако је Државна комисија за спречавање корупције у периоду од 2019. до 2024. године значајно напредовала у односу на прошлост, она и даље не утиче, у озбиљнијој мери, на смањење корупције у земљи. Такође, истакнуто је да грађани и даље немају поверења у Државну комисију за спречавање корупције. Кандидат наводи више препорука како побољшати положај и рад Државне комисије за спречавање корупције. Кандидат је доказао обе посебне хипотезе, односно општу хипотезу рада.

#### **IV Кратак опис садржаја дисертације**

Осим уводног излагања, закључних разматрања, приказа коришћених извора и прилога, докторска дисертација обухвата четири главе које у садржинском смислу представљају тежиште рада и односе се на најважније целине у оквиру предмета истраживања. Поред тога, у уводу је дат и кратак преглед ситуације у вези са корупцијом у Републици Северној Македонији. Кандидат, такође, у уводу елаборира како ће закључци докторске дисертације помоћи да се побољша стање које се односи на корупцију у јавној управи у Републици Северној Македонији.

Прва глава после увода је насловљена *Појам корупције и општа разматрања о корупцији у јавној управи*. У овој глави кандидат објашњава већину дефиниција корупције: легалистичке појмове, социолошке појмове и мешовите појмове. Такође, кандидат наводи да постоје алтернативни приступи аутора који не покушавају да дају дефиницију корупције, већ наводе појединачна понашања људи која потпадају под општи појам корупције. Након објашњења легалистичких, социолошких и мешовитих појмова, као и алтернативних приступа, кандидат нуди и свој широки појам корупције. У том смислу, кандидат наводи да је корупција свако намерно коришћење службеног положаја или овлашћења супротно важећим прописима или сврси за коју постоје, у намери стицања себи или другом користи која иначе не би била стечена (неоправдана или нелегитимна корист). Дајући ову своју дефиницију, кандидат успева да исправи недостатке свих претходних дефиниција: формализам легалистичких дефиниција који дозвољава ситуације у којима је неко понашање формално легално, али се ипак перципира као корупција, флуидност социолошких и мешовитих дефиниција (који у својој основи садрже етику и друштвене стандарде) и несавршеност алтернативних приступа (с обзиром на чињеницу да се у



таксативном набрајању увек може пропустити понашање које је корупција). У овој глави кандидат говори и о типологији корупције. Наиме, он објашњава да постоји неколико класификација заснованих на различитим критеријумима: класификација према распрострањености (системска наспрам корупције у појединачним изолованим случајевима), класификација према нивоу на коме се корупција одвија (ситна и велика корупција), класификација према секторима и областима у којима се јавља корупција (у људским ресурсима, јавним набавкама, приликом управног надзора и др.), као и класификација према последицама корупције (корупција која омогућава примену закона, корупција која омогућава кршење прописа и корупција која доводи до промене прописа). Да би се боље разумело шта значи корупција, кандидат прави и разлику између корупције и неких појмова који се у литератури често повезују са корупцијом. У том правцу се дефинишу појмови институционалне корупције, лоше управе, сукоба интереса, итд. На самом крају, кандидат утврђује и појам корупције у јавној управи који изводи из општег појма корупције.

Друга глава носи наслов *Национални контекст: јавна управа и корупција у јавној управи Републике Северне Македоније*. Кандидат објашњава организацију јавне управе у Републици Северној Македонији. У том правцу он почиње са разликом између појмова јавни сектор и јавна управа, истичући да јавна управа Републике Северне Македоније обухвата: државну управу, даваоце јавне услуге (јавне установе и јавне предузећа), јединице локалне самоуправе (тачније њихову администрацију) и фондове. У ширем контексту, јавна управа јесу и приватни субјекти који имају јавна овлашћења. Надаље, кандидат објашњава делатности ових институција, како се њима управља и какав статус имају њихови запослени. Поред тога, дају се и запажања о могућим злоупотребама у вези са кадровима у јавној управи. У том правцу, пажња је посвећена бројкама, са аспекта да ли постоји или не постоји презапосленост у јавној управи, као и неким од горућих проблема везаних за кадрове: злоупотреба радног односа на одређено време, субјективизам у запошљавању и слично. Кандидат, надаље сматра да за разумевање националног контекста није довољно објаснити само постојећу структуру и организацију јавне управе. Напротив, он, такође, објашњава реформе јавне управе у Републици Северној Македонији током година. Посматрање реформи јавне управе у земљи, посебно последњих година, помаже кандидату да подржи прву посебну хипотезу, према којој су фактор ширења корупције у Републици Северној Македонији и закони који регулишу рад јавне управе. Кандидат закључује да се реформа јавне управе у Северној Македонији најчешће одвија летаргично и споро, осим када се због политичког договора брзо и без претходне анализе формирају нова министарства, али и да је реформа фрагментирана (реформишу се само одређене институције или области, без холистичког приступа). Коначно, на крају друге главе пажња је усмерена на перцепције корупције у македонској јавној управи међу македонским грађанима, али и међу македонским невладиним организацијама и међународним организацијама. Према речима кандидата, може се закључити да је перцепција Европске уније, али и других међународних организација, да је Северна Македонија земља у којој је корупција деценијама распрострањена, али и да земља не успева да се носи са овим феноменом. Такође, грађани државе сматрају да је корупција највећи проблем са којим земља се суочава.

У том правцу, у првој и другој глави докторске дисертације кандидат поставља постулат за даљи текст. Прво, корупција је концептуализована, тако да је јасно о каквим се понашањима говори кад је реч о корупцији у јавној управи. Друго, успешно је ухваћен национални контекст Републике Северне Македоније – земље у којој је јавна управа често

подложна фрагментираним реформама, али, нажалост, без већих успеха у погледу њене ефикасности и квалитета рада. Поред тога, кандидат успешно истиче да је јавна управа у земљи релативно гломазна или барем не добро организована, а систем заслуга се не примењује у мери у којој би требало да се спроводи.

Трећа глава, како њен наслов сугерише (*Ризици од корупције у јавној управи Републици Северној Македонији*) бави се ризицима од корупције у македонској јавној управи. Аутор ризике дели по функционалном принципу, тако да се посебно разматрају ризици корупције у сфери људских ресурса, ризици у сфери јавних набавки, ризици у управним поступцима и други ризици. Дакле, у овом кључном поглављу се показује да су неадекватна примена закона, а у неким случајевима и њихов низак квалитет и недоследност, значајни фактори за појаву корупције у македонској јавној управи. Истовремено, кандидат исправно истиче да су ризици од корупције повезани, односно да се између њих може уочити одређена ланчана реакција: чим дође до корупције у именовану руководиоца институција, постоји висока вероватноћа да ће бити корупције и у другим процесима (јавне набавке, управни поступци и сл.).

Четврта глава носи наслов *Институционални оквир за спречавање корупције: Државна комисија за спречавање корупције као основна превентивна институција*. У том смислу, кандидат је обратио пажњу на Државну комисију за спречавање корупције у Републици Северној Македонији, анализирајући њен положај у систему, историјски развој, али и ефекте њеног рада. У том правцу проучавано је више докумената, пре свега закона (највише Закон о спречавању корупције и сукоба интереса Републике Северне Македоније), али и извештаји о раду Државне комисије за спречавање корупције, извештаји невладиног сектора, извештаји других институција и сл. Кандидат је утврдио да Државна комисија за спречавање корупције не утиче у озбиљнијој мери на смањење корупције у земљи, а затим је дао препоруке. Најпре, у циљу побољшања положаја и рада Државне комисије за спречавање корупције, осим ресурса, неопходно је и унапређење законског оквира, тако да ће Државна комисија за спречавање корупције бити растерећена одређене нереалне одговорности и да ће се моћи усмерити само на превентивне мере: едукацију, припрему стратешких аката, припрему антикорупцијске провере закона и сл. Друго, у овим активностима Државна комисија за спречавање корупције треба да има дубинску сарадњу са Бироом за јавне набавке, Агенцијом за администрацију, Државном ревизијом и др. Осим тога, важно је да се убудуће настави са праксом именована особа са високим интегритетом за чланове Комисије. Као и код Омбудсмана, лични интегритет особа на челу превентивних антикорупцијских институција је пресудан за њихов успех. Коначно, из перспективе оперативне ефикасности, у Северној Македонији би требало размотрити реформу Комисије, како би она била инокосна институција.

Последњу главу чине закључна разматрања и препоруке. Кандидат наводи да су две посебне хипотезе доказане и даје своје препоруке како да јавна администрација у Републици Северној Македонији буде отпорнија на корупцију.

Након закључка дат је преглед коришћене литературе, који укључује доктринарне, нормативне и друге изворе на српском и страним језицима. Након библиографије су и анекси.

## V Остварени резултати и научни допринос дисертације

Кад је реч о **резултатима истраживања**, кандидат успева да докаже да је корупција у јавној управи у Републици Северној Македонији распрострањена, између осталог, због ниског квалитета закона и њихове неадекватне примене, али и због слабог институционалног оквира за превенцију корупције. Сходно томе, кандидат нуди и препоруке да се систем учини отпорнијим на корупцију, оптимизацијом државне и јавне управе и њеном реорганизацијом, поједностављивањем закона и отклањањем недоследних одредби садржаних у њима, али и јачањем превентивне антикорупцијске институције.

У том смислу, кандидат нуди другачији приступ у посматрању корупције у јавној управи. Он не говори о томе како ефикасније открити и казнити корупцију. Његова идеја је да се сама јавна управа, као врста организације, учини отпорнијом на корупцију. Дугорочно гледано, реформа јавне управе у правцу стварања имунитета на корупцију имаће и друге користи: ефикаснију, кохерентнију и успешнију јавну управу.

Препоруке докторске дисертације су посебно значајне, како за оне који у својим научним истраживањима желе да се баве темом превенције корупције у јавној управи, тако и за креаторе политике. Кандидат нуди десетак препорука, истичући да се корупција у јавној управи Републике Северне Македоније неће значајно смањити док се јавна управа не оптимизује (што подразумева смањење броја и врсте јавних органа), али и док се не приступи доследној примени принципа заслуга у избору руководиоца институција.

Позитивно је што кандидат говори о међусобној повезаности ризика корупције у јавној управи. У литератури се често могу наћи радови који говоре о ризицима корупције у једној области, као да су херметички затворени и изоловани од других. Насупрот томе, кандидат има холистички приступ. Он уочава чињеницу да корупција у једној области утиче на корупцију у другој области. Ако се руководећа места у институцијама јавног сектора попуне као резултат корупције, онда ће сама институција бити подложнија корупцији. Ако се административни службеници запошљавају као последица корупције, већа је шанса да се корупција прошири и у управне поступке. Такође, кандидат успешно сагледава да корупција у јавној управи има далекосежне последице по управљање јавним финансијама, квалитет јавних услуга, а на крају и задовољство грађана.

У том смислу, **научни допринос докторске дисертације** кандидата Константина Битракова је видљив у неколико кључних аспеката.

Прво, кандидат истражује изузетно важну тему. У основи, на нашим просторима недостају озбиљнија и свеобухватнија истраживања о корупцији у јавној управи. У литератури се могу наћи радови, али се они углавном баве само одређеним аспектима укупног проблема. Другим речима, постојећи радови се обично баве корупцијом у једној или више ужих области или корупцијом у једној или више институција. Дакле, холистички

приступ кандидата представља позитиван корак ка бољем разумевању корупције у јавној управи, како у Републици Северној Македонији, тако и уопште.

Друго, кандидат успева да понуди сопствену дефиницију корупције, која превазилази проблеме легалистичких, социолошких и мешовитих појмова корупције. Ово је значајно јер обим истраживања зависи од дефиниције корупције. Контекст може бити потпуно различит у зависности од тога шта се, конкретније, подразумева под појмом корупција. Чини се да је дефиниција коју нуди кандидат довољно широка да омогући посматрање свих релевантних људских понашања, а с друге стране, довољно уска да се појам корупције не разводни.

Треће, сматрамо да је значајан допринос дисертације то што су уочени бројни ризици од корупције у јавној управи Републике Северне Македоније. С обзиром на ове делове, дисертација има и практичну употребу не само за оне који се баве истраживањем корупције, већ и за институције у Републици Северној Македонији, односно за креаторе политике. С обзиром на то да кандидат елаборира бројне ризике од корупције, креатори политике могу у складу са тим реформисати законодавство земље и/или реорганизовати јавну управу, како би смањили ризике од коруптивног понашања.

Четврто, кандидат нуди значајне препоруке како да се унапреди рад Државне комисије за спречавање корупције. Ове препоруке могу узети у обзир и сама Државна комисија за спречавање корупције, као и релевантни посматрачи њеног рада и креатори политике у земљи. Неке од препорука односе се на унапређење законског оквира (посебно Закона о спречавању корупције и сукоба интереса), а неке и на сам начин функционисања поменуто Комисије.

## VI Закључак

Кандидат се бавио вишеструком, комплексном темом, односно темом која се често помиње у медијском простору и публикацијама међународних организација, невладиног сектора и сл., али о којој се ретко говори у научним радовима. У том правцу, нема сумње да је кандидат Константин Битраков имао тежак задатак. Ипак, желимо да истакнемо да је рад пажљиво припремљен, тако да је широка и сложена тема вешто обрађена и заокружена. Другим речима, кандидат успева применом адекватних метода (правне анализе и др.) да повеже неколико значајних појава/феномена: организацију јавне управе, квалитет закона који уређују управу, адекватну примену закона, примену система заслуга у јавној управи и институционални оквир за превенцију корупције са ризицима корупције и, индиректно, са стањем корупције у земљи. У овом случају пажња је посебно посвећена Републици Северној Македонији. Међутим, приступ кандидата се може применити на било коју другу земљу. Закључци које кандидат нуди на адекватан начин сумирају све горе наведено, а његове препоруке су, као што смо већ нагласили, корисне не само за читаоце који имају научни интерес, већ и за креаторе политике у Републици Северној Македонији.

Имајући у виду да је докторска дисертација кандидата Константина Битракова под насловом „**Превенција корупције у јавној управи са посебним освртом на Републику Северну Македонију**“ написана у свему према раније одобреној пријави, те да је оригинално и самостално научно дело којим је кандидат дао значајан допринос науци

управног права, сматрамо да су се стекли сви услови да се приступи њеној јавној одбрани. Слободни смо да Наставно-научном већу Универзитета у Београду – Правног факултета учинимо предлог да прихвати позитивну оцену докторске дисертације и именује комисију за јавну одбрану.

Дана 14. новембра 2024. године

#### ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

---

проф. др Зоран Томић, редовни професор  
Универзитета у Београду – Правног факултета

---

проф. др Марко Давинић, редовни професор  
Универзитета у Београду – Правног факултета

---

проф. др Ана Павловска-Данева, редовна професорка  
Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета  
„Св. Кирил и Методиј“ у Скопљу

---

проф. др Вук Цуцић, ванредни професор  
Универзитета у Београду – Правног факултета