

Д-р Љупчо Арнаудовски, редовен професор<sup>1</sup>

## ПРЕКРШОЧНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И ДРЖАВАТА

УДК 35.076.7(497.7)  
1.01 Изворна научна статија

### Апстракт

Здружението за кривично право и криминологија на Македонија во последните години во доследност на неговиот ангажман на унапредување на казниот систем на државата во согласност со најновите достигнувања во казненоправните науки, неговото обликување во легислативен систем и неговата примена во практиката од надлежните органи, настојува оваа проблематика да ја држи во интерес и внимание на практиката и науката. За тоа постојат повеќе причини врзани непосредно за прекршочниот систем: неговото обликување во согласност со основните политички и правни постулати, врз кои е поставена истата, изградувањето на истиот во согласност со основните постулати врз кои е поставен концептот на „Правната држава“ (државата на владеењето на правото), во согласност со концептот на заштита и доследно остварување на загарантираните права и слободи на граѓаните, организациската и функционалната поставеност на државниот апарат чија надлежност е непосредна примена на прекршочниот правен систем (проверување на репресивната функција на државата) и остварување во согласност со тежнението Република Македонија, како држава да се афирмира и потврдува како демократска држава, држава на владеење на правото.

**Клучни зборови: прекршочен систем, прекршок, држава, санкции**

---

<sup>1</sup> Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје | Главен и одговорен уредник на Македонската ревија за казнено право и криминологија.

## 1. Воведување на проблемот

Здружението за кривично право и криминологија на Македонија во последните години во доследност на неговиот ангажман на унапредување на казнениот систем на државата во согласност со најновите достигнувања во казненоправните науки, неговото обликување во легислативен систем и неговата примена во практиката од надлежните органи, настојува оваа проблематика да ја држи во интерес и внимание на практиката и науката. За тоа постојат повеќе причини врзани непосредно за прекршочниот систем: неговото обликување во согласност со основните политички и правни постулати, врз кои е поставена истата, изградувањето на истиот во согласност со основните постулати врз кои е поставен концептот на „Правната држава“ (државата на владеењето на правото), во согласност со концептот на заштита и доследно остварување на загарантираните права и слободи на граѓаните, организациската и функционалната поставеност на државниот апарат чија надлежност е непосредна примена на прекршочниот правен систем (проверување на репресивната функција на државата) и остварување во согласност со тежнението Република Македонија, како држава да се афирмира и потврдува како демократска држава, држава на владеење на правото. Со фактот што прекршочниот систем со правните норми што ја чинат неговата содржина ги опфаќа севкупните односи на државата: политички, правни, економски, социјални, социо-културни, севкупните односи на човековото живеење и делување во државата, на најсилен и највпечатлив начин се претставува државата како во однос на гаранцијата на правата и слободите на човекот, така и во извршувањето на нејзините функции во согласност со тие карактеристики преку кои се потврдува како демократска, либерална држава. Постојат и други причини кои ја одредуваат потребата прекршочниот систем постојано да биде предмет на внимание и на науката, теоријата и практиката. Една од причините со криминолошко значење е онаа која ни укажува дека во последните години секој втор граѓанин од сите возрасти е предмет на прекршочно постапување и казнување од страна на надлежните органи.<sup>2</sup> Кога кон овој податок, ќе се додаде и податокот дека „темната бројка“ кај прекршоците како казниви поведенија се движи над 30% од покренатите прекршочни постапки, тогаш не може да се избегне

---

<sup>2</sup> Анализа на примената на законот за прекршоци од страна на одредени државни органи, Министерство за правда на Република Македонија, 2005 година.

констатацијата која гласи „*Или нашиот народ е премногу недисциплиниран или надлежните државни органи премногу казнуваат*“. Не може да се избегне констатацијата дека основниот Закон за прекршоци<sup>3</sup> од неговото донесување до денес има претрпено повеќе измени и дополнувања, со што правниот систем во државата и положбата на граѓаните во неа се чини многу правно несигурна. Посебниот дел од прекршочниот систем (законите во определените области) со кои се пропишуваат прекршоци (и заради синхронизација на правниот систем и заради брзите и чести промени во сите области во кои делува државата) внесуваат уште поголема несигурност во правниот систем на државата. Ова го прави истиот несигурен, нестабилен и внесува несигурност во живеењето и основното функционирање на луѓето.

Донесувањето на Уставот на Република Македонија<sup>4</sup> и поставувањето на политичкиот и правниот систем на нови основи, ја наметна потребата за донесување на нов Закон за прекршоци.

Уставот на Република Македонија воведувајќи го принципот на поделба на власта, на најсоодветен начин влијаеше и врз обликувањето на концептот на Законот за прекршоци и одредувањето на местото на органите надлежни за прекршоци во правосудниот систем. Ова решение беше конечно обликувано со Уставниот амандман XX како и одлуката на Уставниот суд на РМ.<sup>5</sup> Новиот концепт на прекршочниот систем на РМ, обликуван пред се преку Законот за прекршоци но и специјални закони со кои се пропишуваат прекршоци во одделните области од општествените односи и применуваат казни, се создаваат претпоставки да се реши сериозниот проблем во прекршочниот систем на **застарување** на голем број на предмети, со што се создава состојба на нецелесообразно постапување на надлежните државни органи.

## **2. Државата и прекршочниот систем**

Прекршочниот систем во сите свои елементи од неговото настанување и функционирање, остварување на својата политичка правна и општествена функција, врзан за државата како основен облик но и најважен облик на политичко и правно

---

<sup>3</sup> Закон за прекршоци, Сл. весник бр.62, 2006 година.

<sup>4</sup> Одлука на Уставен суд на Република Македонија бр.21/2009

<sup>5</sup> Уставни амандмани бр.20, Сл. Весник на РМ 7-ми септември 2005 година, Устав на РМ, јануари 2006 година.

организирање и функционирање на секое општество. Човекот во државата наоѓа облика на општествено, заедничко организирање на заедничкиот живот со другите луѓе. Заедничкото опстојување, живеење и битисување на човекот со другите луѓе ја чини димензијата на човекот како општествено битие. Во таа смисла тој ја создава државата преку која во заедничкото живеење ја обезбедува безбедноста и сигурноста на живеењето и опстојувањето, егзистенцијата, економските, правните и социјалните услови, својот цивилизациски развој, социокултурното живеење и создавање. При сите настојувања на државата да го организира и да го обезбеди функционирањето во согласност со општите и поединечните интереси на граѓаните, но и своите интереси, таа е внатрешно противречна институција која функционира низ секојдневни судири помеѓу луѓето но и државата. Организирајќи го заедничкиот живот, таа ја превзема одговорноста да ги спречува и разрешува судирите нејзини со граѓаните, но и судирите помеѓу граѓаните и на тој начин заедничкото живеење и опстојување да го чини прифатливо, подносиливо, трајно. Оваа своја основна функција на одредување, обликување се пропишува преку создавањето на систем на правни норми преку кои пропишува разбирања за доброто и злото во заедничкиот живот, нејзиниот систем на вредности и традиција. Она што е во спротивност со нејзиниот правен систем се изразува како **противправно поведение** на граѓаните и го спречува со примена на казни – санкции со кои се одземаат, ограничуваат слободата или други права и слободи на човекот и се присилува да прави нешто што инаку тој не сака да го прави и да постапува во согласност со наметнатите ограничувања од страна на власта и нејзините органи. На тој начин државата со присила врз граѓаните настојува пред се да ги спречи противправните постапувања спрема граѓаните, но и да го обезбеди своето функционирање во согласност со пропишаниот правен систем, успешно вршење на власта и редовно/дисциплинирано извршување на обврските на граѓаните спрема државата и спрема други граѓани. Противправните постапувања и повредите на правниот систем се со различна тежина и со различна опасност на заедничкото живеење на граѓаните и функционирањето на државата и општеството. На таа основа, противправните поведенија ги квалифицира како: Кривични дела (злочини) од потекоок вид и прекршоци – повреди на правниот систем од полесен вид. Во согласност со тежината и опасноста на противправните поведенија се пропишуваат казни(санкции) почнувајќи од смртна казна, доживотен затвор, парична казна до укор и други облици на предупредувања на сторителите на истите. Прекршоците како полесни облици на повреди на правниот поредок, во прв ред се насочени кон одржувањето на **јавниот ред**

и мир во државата, одржување на **нужната општествена и јавна дисциплина на граѓаните и помеѓу граѓаните**. Под овој поим се подразбира „**систем на однесувања и општествена дисциплина**“ во јавниот сообраќај на луѓето меѓусебно и државата со јавните институции засновани врз нормирани стандарди и вредносни постапувања, со кои се заштитува заедничкиот живот, ред и мир во согласност со правото на **нормален живот и општења меѓу луѓето**. За разлика од загрозувањето на безбедноста на државата и на граѓаните, загрозување на јавниот поредок, одржувањето на јавниот ред и мир е најблаг облик на загрозување (попречување) на нормано остварување на заедничкиот живот. Јавниот поредок подразбира поведение на секој граѓанин на начин на кој не го попречува поведението на другите во заедницата.<sup>6</sup> Преточено во народна смисла ова се одредува како „Однесувајќи се со другите така како што ти сакаш, другите да се однесуваат со тебе“, односно не чини му на другиот она што не сакаш тебе другите да ти чинат. во настојувањето на државата, во прв ред да обезбеди свое успешно функционирање во вршење на власта, во настојувањето да обезбеди исполнување на должностите на граѓаните спрема неа во согласност со правниот поредок (начинот на кој таа го пропишала нивното однесување) го изградува **прекршочниот систем** и неговото функционирање во согласност со целите и задачите заради кои и нивното остварување е создаден. Во таа смисла, во создавањето на прекршочниот систем и неговото функционирање, улогата на државата е одлучувачка: таа го создава, обликува, менува, дополнува и обезбедува неговото функционирање. Преку овој систем државата ја остварува својата репресивна функција. Од тука произлегува значењето на овој систем во двојна насока: прво, преку своето функционирање овој систем го одредува и го претставува карактерот на државата како демократска или тоталитарна, репресивна или апсолутистичка. Второ преку поставеност на овој систем и неговото функционирање, се одразува положбата на човекот во неа од аспект на живеење и функционирање во согласност со загарантираните слободи и права во државата. Двата елемента заедно го одредуваат карактерот на државата во однос на нејзиното функционирање врз постулатите на правната држава и во согласност со принципот на владеење на правото.

---

<sup>6</sup> Мала политичка енциклопедија, современа администрација, Белград 1966 година стр. 434.

По осамостојувањето на Република Македонија и донесувањето на Уставот со кој политичкиот, правниот, економскиот и социјалниот поредок на државата воспоставија нови основи, престана важноста на Законот за прекршоци<sup>7</sup> и се напушти системот на организација преку кој се спроведуваше законот за прекршоци (систем на судии за прекршоци, вклучувајќи го и второстепеното постапување по жалбите на осудените лица во Републичкиот совет за прекршоци како највисок орган во така поставениот прекршочен систем). Едновременно се пристапи кон донесувањето на Кривичниот законик и Законот за кривична постапка, како резултат на новиот правен и општествен поредок но и под влијание на Спогодбата за стабилизација и асоцијација што ја потпиша нашата држава со Советот на Европа преку која се изрази ориентацијата за приклучување на Република Македонија кон Европската Унија и кон НАТО пактот. Од тука и од таа спогодба произлезе и обврската за нашата држава правниот систем да го синхронизира кон правниот систем на развиените членки на Европската Унија. Во преден план се наметна донесувањето на казнените закони: КЗ и ЗКП и нивното усогласување со новиот правен поредок и негова казненосправна заштита, вклучувајќи ги и новите вредности што со себе ги донесе новиот Устав, но и неговото усогласување со најновите научни и теоретски достигнувања во казненосправните науки особено изразени преку ориентацијата за заштита на правата и слободите на граѓаните и унапредување на системот за реагирање на казненосправните однесувања со постепено напуштање на репресивноста што со себе ја носи класичниот казнен систем преку системот на казни и санкции. Овие случувања во областа на казненосправната наука и легислатива се покажаа како значајни и за подготвувањето на новиот Закон за прекршоци, во поставувањето на неговиот концепт во согласност со одредувањето на прекршоците како казнени појави, нивниот однос на разликување од кривичните дела и во согласност на тоа и дефинирањето на казнената реакција преку системот на санкции. Притоа како основен проблем се појавува дефинирањето на прекршокот како казнено дело. Законот за прекршоци донесен 2006 година во неговата основа е поставен како закон кој тргнува од превенцијата како основен пристап кон обликувањето и одржувањето на општествената дисциплина и општествениот јавен ред и мир. Оваа ориентација во Законот за прекршоци е одредена во чл. 2 со кој се одредува примена на одредбите од КЗ и Законот за кривична постапка за клучните

---

<sup>7</sup> Закон за прекршоци, Сл.весник на СРМ бр.83/1984 година.

прашања врзани со дефинирањето на прекршокот како општ поим и како конкретно противправно поведење за одговорноста на сторителот на прекршокот, остварувањето на прекршочната постапка во согласност со начелата врз кои е поставена кривичната постапка, системот на санкции и др. Постапувањето во прекршочната постапка е одредено како **итно** со што по стореното казнено дело, намалувањето на ризикот, на сторителот на прекршокот да остане неказнет да се сведе на минимум остварувањето на нужниот надзор и контрола на разботењето и постапувањето од страна на надлежните органи, предупредувањето и советувањето, како и постојаното докажување дека државните органи ја следат работата и постапувањето, а не самото казнување се од пресудно значење и смисла и содржина на примената и постапувањето на Законот за прекршоци. Воспоставувањето на прекршочната постапка врз начелата врз кои е поставена кривичната постапка и осомниченото лице во неа, пред се законитост, легитимитет, почитување на личноста на осомниченото лице во неа, правото на одбрана и сл. имаат значење за прекршочната постапка бидејќи сите тие во својата примена почиваат врз принципот на превентивно делување и постапување на надлежните органи на казниот прогон.

Од стојалиштето на основната карактеристика на Законот за прекршоци: „Закон за превентивно делување“ може да се каже дека дефинирањето на поимот „прекршок“ во членот 5 од овој закон, неговото одредување како „дело кое со закон е одредено како прекршок, чии обележја се одредени со закон и за кое е пропишана прекршочна санкција“, произлегува дека дефиницијата е „формално правна“ без доволно елементи за разликување од кривичните дела, дејствие од полесна природа, со незнатни последици, небрежен деликт итн. не навлегувајќи во натамошна критичка анализа на оваа дефиниција сакаме да нагласиме дека преку неа не доаѓа до израз превентивниот карактер на овој закон, а тој недостаток не е надополнет ни со сите следни измени и дополнувања на овој закон и покрај укажувањата на овој факт. Ова особено и заради потврдениот факт низ легислативната практика на органите на извршната власт во создавањето на специјалното прекршочно право(легислатива) во законите во кои се пропишуваат санкциите и прекршоците. Превентивниот карактер на овој закон особено дојде до израз преку новиот систем на прекршочни санкции во кој е напуштена казната затвор, а како главна казна е воведена „глобата“ и цел друг систем на санкции кои во основа не се поставени за репресија, туку за превенција, како и отвараат можности за превентивно делување. Се настојува преку „платниот налог“ да

се зголеми ефикасноста и ажурноста преку новите институти: посредување и порамнување, постапување на надлежните органи да добие смисла на превентивно длеување. Оваа основна ориентација во правењето на првиот Закон за прекршоци, не е доследно почитувана и задржана во измените и дополнувањата на овој закон што следат потоа. Оваа констатација изнесена е во повеќе научни и стручни трудови кои се занимаваат со оваа проблематика. Ја напуштивме казната, но затоа на извршната власт која ги пропишува прекршоците и санкциите за нив, пропишуваат санкции на глоба кои се многу високи (често значајно поголеми од паричната казна што КЗ ја пропишува за сторени кривични дела, ретко се применуваат превентивните санкции, недоволно се користат институтите порамнување и посредување, опоменување и др. воведена е санкцијата „конфискација на предмети и добра, стекнати со сторување на прекршок. Измените на законот во прекршоци (Сл. весник на РМ бр. 124/2015) со кои се пропишуваат условите под кои може да се изрече глобата за физички и правни лица (чл.35 и натака ги пропишува можностите за пропишување на високи казни – глоби“.

Овие карактеристики на законот за прекршоци во обликувањето на нормите што ја чинат неговата содржина како и во неговата примена, не го следат неговиот развој што се изразува преку честите промени и дополнувања. Следејќи ги измените и дополнувањата, ни се наметнува констатацијата дека органите на Извршната власт (министерствата и нивните служби) кои ги предлагаат и подготвуваат измените, како и Законодавната власт (Собранието) сепак не ја сфатиле, разбрале оваа предност на Законот за прекршоци и не ја следат идејата и целата на духот на законот во измените и дополнувањата што се вршат во него. Оваа констатација може да се провери низ пристапот на органите на двете власти кон пропишувањето на прекршоците како казниви поведенија, преку проширувањето на подрачја во области, каде односите се заштитуваат со пропишување на нови прекршоци, а особено преку постојаното заострување на казните, посебно преку постојното зголемување на висината на казнената глоба до несфатливи и неразбирливи граници и друга поретка примена на овие санкции и мерки преку кои превентивната функција на овој закон соаѓа до израз. Следејќи ја оваа појава, некои автори на прекршочните санкции и прекршочните постапки, извршната власт ги користи само како инструменти за пополнување на буџетот на државата бидејќи изречените и извршените казни, средствата стекнати преку нив се пресметуваат во милиони денари.



Измените во подрачјето на прекршочниот систем што ги донесе Амандман 20 од Уставот на Република Македонија донесе промени со кои се напушти принципот според кој казнувањето за противправно однесување на граѓаните и правните лица, изрекувањето и примената на казни за таквото однесување е исклучиво судска работа. Тоа е сторено на начин што покренувањето прекршочни постапки, водењето на прекршочни постапки и изрекувањето на вакви санкции е доведено на **прекршочен орган** (член 54 од законот за прекршоци). Според овој член во точка 5 под прекршочни органи и во смисла на овој закон се подразбираат државните органи, органите на државна управа или организациите и другите органи што вршат јавни овластувања надлежни за изрекување на прекршочни санкции. Фактот што законот одредува дека прекршочниот орган може да постапува во прекршочна постапка и да изрекува санкција само кога тоа е определено со закон, како и дека е загарантирана судска заштита, значајно ја ослабнува премисата на казнено правниот систем во целина дека примената на казни е исклучиво работа на надлежниот независен и самостоен суд. Понатака пренесувањето на овластувањата на управните органи да покренуваат и водат прекршочни постапки, како и да изрекуваат прекршочни санкции, овластувањата да пропишуваат прекршоци како казнени однесувања и со подзаконски правни акти, на соодветен начин го загрозува постулатот врз кој е поставена власта на нашата држава. Принципот на поделба на власта на законодавна, извршна и судска не важи. со овој закон на извршната власт и се пренесени овластувања кои по својата природа и суштина им припаѓаат на другите две власти: законодавната и судската. Органот на извршната власт кој се стекна со правото да покренува прекршочни постапки и да изрекува прекршочни санкции се именува како Комисија за одлучување на прекршок, утврдена со закон или друг пропис (член. 60 од Законот за прекршоците.) Седиштето на овие комисии е во Министерствата, а во нив влегуваат овластени службени лица и врз нивното формирање – одлучувачко е влијанието на министерот односно органот во кој се формира комисијата, за да може непосредно да влијае врз работата и одлуките на Комисијата. Ова е поради фактот што нивната независност и самостојност во одлучувањето на прекршочната постапка со ништо не е загарантирана. Тие функционираат врз начелата врз кои е поставена извршната власт со можности секогаш да влијаат врз примена на Законот за прекршоци и врз органите што постапуваат по него.

При подготвувањето на ова решение, обликувано врз тежнението да се разреши проблемот на ефикасноста и ажурноста на постапувањето во прекршочната постапка, да се совлада застарувањето на огромен број на предмети кои оваа постапка ја чинат бесцелна, беше изложено на остри критики и спротивставувања на луѓето од науката и теоријата, но сепак тоа беше прифатено и пременето преку законот за прекршоци: проблем кој по функција и надлежности, органите на управата им припаѓа на нив и низ својата работа нормално треба да го решаваат бидејќи тоа им е функција (затоа постои). Само МВР има формирано 13 комисии кои постапуваат по прекршоците предвидени во законите чија примена е во нивна надлежност.

Државата во кој дел ја идентификуваме со извршната власт преку законот за прекршоци се стекна со инструмент, со огромен државен апарат преку кој со овластувања за примена на присила, да ја остварува својата политика, да владее со луѓето и да ги казнува тогаш кога постапуваат во споритвност со правниот систем што таа го создава. На овој начин законот за прекршоци и органите што го применуваат ги доведуваат во прашање основните постулати врз кои е поставена власта во Република Македонија: демократска држава во која учеството на граѓаните во нејзиното обликување и функционирање е доминантно, во која правниот систем обрзбедува остварување на загарантираните со Уставот права и слободи, држава која функционира врз постулатите на поделба на власта, правна држава поставена врз принципот на владеењето на правото, држава во која вршењето на власта не се засноваат врз присилба и казнување, туку врз непосредно учество на граѓаните во нејзиното вршење и остварување. Тоа не се случи: Овој закон, извршната власт го искористи за да воспостави автократско, бирократизирано владеење и управување на граѓаните. Таквото владеење особено доаѓа до израз преку јавното заземање на ставови на Владата на РМ и на министрите за построга казнена политика, построго казнување како избран пат кон функционирање на државата врз поставениот правен систем. Оваа политика и пракса во функционирањето на државата доаѓа до израз преку масовното казнување на граѓаните за сторени прекршоци, преку настојувањето на државата и нејзините органи, стопански субјекти да ги постават под потполн надзор и контрола напуштајќи го принципот на функционирање на стопанството на стопанските субјекти врз законите за слобода на пазарот и слободно движење на капиталот, стоките и работната рака, немешањето на државата и нејзините органи во поставеноста на стопанските субјекти и остварувањето на нивните стопански функции. Овие

разгледувања да ги заокружине со констатацијата: овие измени значат преименување на судските службеници од Комисиите во „судии за прекршоци“, преобразувајќи го судскиот систем со што начелото на слободно судско уверување за примена на санкциите, со што се напуштени основните начела врз кои е заснован судскиот систем и кај нас. Меѓу останатото, нарушени се начелата и на прекршочна одговорност на правните лица во однос на другите одговорни субјекти и субјектите што применуваат санкции. Но со законот за прекршоци врз извршната власт и управните органи пренесе уште едно многу големо овластување: секој управен орган во ресорното министерство има овластување да подготвува закони со кои ги пропишува прекршоците во областа во која делува и да пропишува санкции со кои ја обезбедува примената на своите закони. Тоа значи врз основа на начелата врз кои почива законот за прекршоци, тие пропишуваат нивни дела и санкции за сторителите на истите. На овој начин, прекршочниот правен систем се покажува како многу комплексен и комплементарен систем составен од Законот за прекршоци и сите специјални поединечни закони чија примена се обезбедува преку пропишување на прекршочни санкции. Притоа од големо значење е и фактот што при настојувањето да се изгради правниот систем во РМ во согласност со Уставот, но и да се задоволи барањето за негова синхронизација со правните системи на членките на Европската Унија, да се исполна барањата на Европскиот совет, се покажува дека во овие настојувања, доаѓа до чести измени и дополнувања скоро во сите закони. Честа е и појавата Собранието на РМ да ги донесува во скратена постапка која многу негативно се одразува на Законодавната функција на Собранието и на квалитетот на донесените закони во делот на прекршоците и санкциите за нив, измените по правило донесуваат измени во системот на санкции во насока на нивно заострување.

Вака конципираниот и оформен прекршочен систем се карактеризира со нефункционалност која има за непосредна последица преку него да не се остваруваат во доволна мера, целите на истиот систем. Нефункционалноста се изразува преку повеќе непосредни негативни последици, а во прв ред неможноста органите овластени да постапуваат во прекршочна постапка не се во состојба успешно, ефикасно и ажурно да ги процесуираат сите предмети што доаѓаат кај нив. Веќе споменавме дека предметите за кои тие одлучуваат се бројат со стотици илјади, а бројот на осудени лица за прекршоци преку еден милион годишно.

Вака оценетата состојба во објективна ситуација во која податоците не се потполни и не се сеопфатни, во ситуација на постоење на висока „темна бројка“ и фактот на застарување на голем број предмети, што инаку се истакнуваат од самите органи што одлучуваат во прекршочната постапка, нефункционалноста, утврдена на оваа основа постанува уште позначајна. Впрочем, во Основниот суд Скопје 1- Скопје, во одделот на прекршоци беше покрената кривична одговорност под називот „Јустиција“ против повеќе судии, која е уште во тек, на оваа основа. Другите проблеми што ги наметна оваа постапка од стојалиштето на независноста и самостојноста на судиите, уште повеќе ја нагласија нефункционалноста, но овде нема да се впуштиме во проблемите што ги создаде отворањето на оваа казнена постапка. Воспоставувањето на статистичка методологија со потполна евиденција за прекршоците и прекршочните постапки, за прекршочните санкции со измените на Законот за прекршоци преку последните измени. Пренесувањето на надлежности на управните органи (Комисии за прекршоци) доведе до невоједначеност на критериумите како во обликувањето на нормите со кои се пропишуваат прекршоците, така и во пропишувањето на санкциите. Воведувањето на мандатни казни овој проблем, се повеќе се усложнува бидејќи придонесуваат за слабеење на правната сигурност на граѓаните, доведуваат до тесни грла во постапувањето на одделните органи и застарување на предметите.

Процесните механизми и денес овозможуваат често заострување на предметите и на тој начин се поткопува генерално-превентивната и специјално-превентивната функција на прекршочната постапка и казните што се изрекуваат во тие постапки.

Начинот на кој кај нас е поставен прекршочниот систем го чини инкохерентен. Неговата инкохерентност се изразува во двојна насока: екстерна инкохерентност и интерна инкохерентност. Екстерната инкохерентност доби нагласено место тогаш кога со законот за прекршоци, водењето и одлучувањето во прекршочната постапка се пренесува на управните органи. Тој систем се одвои од казнено правниот систем кон кој припаѓа и прекршочниот систем, како дел од казнениот систем во поширока смисла. на тој начин се наруши единството и целината на судскиот систем на кој единствено му припаѓа надлежноста да води казнени постапки и да изрекува санкции. Тоа доведе до прекршочни постапки во кои се воведоа многу високи прекршочни санкции, некогаш повисоки и од оние пропишани за кривични дела. Гаранциите што ги подразбира прекршочната постапка често не се доволни и тогаш овие настојувања прекршочната постапка ја чинат сложена и комплицирана, обременета со тешкотии во

остварувањето и доаѓањето на правната заштита. Понатака вака поставената прекршочна постапка често пати доведува, прекршочните органи да се користат со т.н. дискреционо право кое често го даваат законите, а се однесува на одредување на видот и карактерот на прекршокот во однос на кривичните дела од сличен вид и дискреција во изборот и одмерувањето на санкцијата.

Интерната инкохерентност се изразува преку големото шаренило на казни што се пропишуваат во одделните специјални закони. Второ, интерната инкохерентност на овој систем се огледа и во фактот што за различни прекршоци се водат различни постапки, вклучувајќи ја и управната постапка, која во целост се разликува од прекршочната постапка – пропишана во законот за прекршоци.

Инкохерентностите за кои станува збор, не се избршани ни со претходниот Закон за прекршоци (2006 година) ниту со неговите измени и дополнувања. Со основањето на Основниот управен суд и Вишиот управен суд, како инструменти на судската заштита и во прекршочната постапка, постапувањето уште повеќе се усложни и забави, а на управните судови им се пренесоа надлежности кои произлегуваат надвор од нивната функција.

### **3. Заклучни согледувања**

Аналитичките согледувања што беа предмет на анализа и разгледување на овој труд, упатуваат на сознанието дека изградувањето на прекршочниот казнен систем во комплементарен и кохерентен систем не може да се разреши со крпење на законите од општ и специјален вид со чести и несистематични измени и дополнувања на Законот за прекршоци, туку е неопходен целосен пристап со кој прекршочниот систем ќе се обликува во согласност со основниот принцип во казненото право: постапки во кои се изрекуваат казни за постапување на физичките и правните лица со кои се повредува правниот систем, можат да постапуваат само независни судови, а казнените дела и санкциите за нив се пропишуваат само со Закон од страна на законодавната власт. Извршната власт во согласност со основниот постулат – содржан во Уставот за поделба на власта, другите власти не смеат да навлегуваат во судските надлежности за делење на правда – најмалку извршната власт. Доверувањето на овластувањата на управните органи да покренуваат прекршочни постапки, да ги водат и во нив да изрекуваат санкции, предизвика длабоки промени во целокупниот државен правен

систем: Извршната власт преку законот за прекршоци, но и преку специјалните закони со кои се пропишуваат санкции за нив, се обликува на еден недемократски, автократски, бирократски систем во кој извршната власт ги остварува своите функции со примена на присилба врз правните субјекти (физички и правни лица). На тој начин Законот за прекршоци ги губи оние карактеристики чија примена е во функција на јакнење на општествената дисциплина, јавниот ред и поредок, овозможување на државата да функционира во интерес на граѓаните, нивните права и слободи, а не државата и власта да се преобразуваат во систем кој вршењето на власта го остварува по пат на примена на казни – санкции спрема граѓаните. Затоа потребно е изградување на комплементарен прекршочен систем што ќе попречува властите, особено извршната власт и нејзините органи ќе го искористуваат за владеење со граѓаните, а притоа посебно внимание заслужува специјалното прекршочно законодавство, со кое се пропишуваат прекршочни казниви поведенија и санкции за истите. Тоа е предмет на односот: држава-прекршочен систем.

Фактот што прекршочниот систем опфаќа голем број на специјални закони кои содржат норми за видовите на прекршоците и санкции за истите, неговото изградување во единствен систем подразбира примена на критериуми и методологија кои ќе носат карактеристики на кодификација која ќе ја обедини материјално правната и процесно правна прекршочна материја.

Системот на т.н **Алтернативни санкции** треба да најде свое место и во прекршочниот систем на остварување на неговите функции.

Врз досегашната пракса од делувањето на комисиите за прекршочни постапки се наметнува прашањето за нивно редифинирање во насока на недоследна примена на критериумите кои се однесуваат на независност и самостојност на судскиот систем, со барања пред органите што одлучуваат во прекршочна постапка да ги задоволат стручните и професионалните карактеристики кои се бараат судијата при неговиот избор. Ова ја наметнува потребата од систематско – стручно и професионално оспособување на овластените државни службеници кои ја вршат оваа функција – односно судење во прекршочна постапка. Во професионалното и стручното оспособување на овие органи за успешно вршење на функцијата во водењето на прекршочни постапки и изрекување на санкции да се остварува одредена нивна специјализација во зависност од посебностите на општествените односи во кои

делуваат. Посебно внимание треба да се обрне на овие органи кои постапуваат по методот и овластувањето за примена на мандатните санкции, што некои автори нив ги нарекуваат судии на улица.

Од се погоре наведено, сметам дека прекршочниот систем бара сериозен пристап кон неговото обликување и создавање претпоставки за негово успешно остварување на неговата основна функција: општествената дисциплина на граѓаните и на органите да се подигне на повисоко ниво, државата и нејзините органи да функционираат во согласност со воспоставениот јавен ред и мир, подразбирајќи го функционирањето на државата и нејзините органи во согласност со нивната одреденост со правниот систем.

**Professor Ljupco Arnaudovski PhD<sup>8</sup>**

**THE MISDEMEANOR SYSTEM OF REPUBLIC OF MACEDONIA AND THE  
STATE**

UDK 35.076.7(497.7)  
1.01 Original Scientific Article

**Abstract**

The Association for Criminal Law and Criminology of Macedonia in the recent years consistent in his commitment to improve the penal system of the state in accordance with the latest developments in criminal law sciences and shaping its legislative system and its application in practice by the competent authorities, tends to holds the interest and attention to the practice and science regarding this problem. There have been several reasons directly related to the misdemeanor system: its shape in accordance with the basic political and legal postulates on which it is set, building the same in accordance with the basic postulates on which lies the concept of "rule of law" (the state of rule the law), and in accordance with the concept of protection and consistent realization of guaranteed rights and freedoms of citizens, the organizational and functional structure of the state apparatus whose jurisdiction is the immediate implementation of misdemeanor legal system (check of the repressive function of the state) and performance in accordance with leaning Republic of Macedonia as a country to affirm and confirm as a democratic state, a state of the rule of law.

**Key Words:** Misdemeanor System, Misdemeanor, State, Sanctions

---

<sup>8</sup> Professor at the Faculty of Law "Iustinianus Primus" – University of Ss."Kiril I Metodij" – Skopje | Editor in Chief of the Macedonian Journal for Criminal Law and Criminology