



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT



Бр. 11-1182/3  
06-05-2026 2026  
Скопје

ДО  
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕКОНОМИЈА И ТРУД  
ул. „Јуриј Гагарин,, бр.15  
1000 Скопје

Врска: Ваш бр.15-1317/2 од 09.03.2026 година и бр.15-1317/4 од 16.04.2026 година

Предмет: Мислење по предлогот на закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 09.03.2026 година од страна на Министерството за економија и труд е доставено Барање на мислење на предлог на закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија Наш бр. 11-1182/1 од 13.03.2026 година. Дополнително, на 23.04.2026 година доставена е Ургенција за постапување по поднесеното барање на мислење Наш бр.11-1182/2.

По разгледување на доставениот предлог текст од аспект на одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси (“Службен весник на Република Македонија” бр.12/19) Државната комисија го дава следното

## МИСЛЕЊЕ

Согласно доставениот текст на предлогот на закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија, предмет на уредување на истиот е да ги регулира надлежноста и начинот на остварување на правата што произлегуваат од членството на Република Северна Македонија во правните лица во сопственост на Република Северна Македонија, координацијата на остварувањето на правата што произлегуваат од членството на Република Северна Македонија во правните лица во сопственост на Република Северна Македонија, правата и обврските на органите кои ги остваруваат правата на членство на Република Северна Македонија во правните лица во сопственост на Република Северна Македонија, примената на стандардите за корпоративно управување, транспарентноста и објавувањето на финансиските и деловните извештаи и на другите документи, финансиските и нефинансиските цели во правните лица во сопственост на Република

157 - 30 3 0

Северна Македонија, мерењето на одржливоста и профитабилноста на тие правни лица и други прашања поврзани со ефикасното координативно управување со правните лица во сопственост на Република Македонија.

Во согласност со член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019) и Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата спроведе антикорупциска проверка на одредбите од предложениот закон, со цел утврдување на регулаторни ризици од корупција и давање на препораки за нивно намалување односно надминување.

По извршената анализа на предлогот на закон, Државната комисија утврди дека голем дел од одредбите не се доволно јасни и прецизни, оставаат простор за различно толкување, дискреционо постапување и различна примена на истиот.

1. Генерална забелешка е дека низ одредбите на предлогот на законот има невоедначена терминологија и двосмислен јазик кога станува збор за субјектите кои се предмет на негово уредување и опфат. Имено, насловот на предложениот текст е „Закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија“, додека пак во преостанатите одредби се користи терминот „правни лица во сопственост или со учество на Република Северна Македонија“. Исклучок е само одредбата на член 2 од предлог текстот, во кој е наведено дека овој закон се применува на јавните претпријатија и трговските друштва во сопственост или во учество на Република Северна Македонија. Истовремено, насловите на главите од предлогот на законот и поднасловите, како и во самите одредби предлагачот на законот ги опфаќа само правните лица во сопственост на Република Северна Македонија, но не и оние со учество на Република Северна Македонија. Оттука, двосмислениот јазик кој се користи може да создаде ризик од т.н. внатрешен конфликт во одредбите на законот, а воедно и ризик од непрецизен опфат на неговите одредби. За надминување на овие ризици, Државната комисија упатува на потребата од воедначување на терминологијата на субјектите кои се предмет на уредување на овој предлог на закон.

2. Освен потребата од редакциско и номотехничко подобрување на предлогот на законот, Државната комисија воочи и некохерентна правна техника, како еден од регулаторните ризици од корупција.

Согласно **членот 2**, предложениот закон се применува на јавните претпријатија и трговските друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија во кои Република Северна Македонија има доминантно влијание или некој процент на учество, независно од големината на процентот. Од вака наведената одредба не е јасно што се подразбира под „некој процент на учество“. Користењето на општа

терминологија и нејасен јазик, од методолошки аспект претставува ризик од корупција и може да биде предмет на субјективно толкување и различна примена.

3. Имајќи ја во предвид некохрентната правна техника и невоедначената терминологија во однос на субјектите кои се предмет на примена на предложениот закон, исто така не е јасно дали во одредбите на **член 4** недостасува дефиниција на поимот „правни лица со учество на Република Северна Македонија“ или пак во точка 7 од овој член, како и во преостанатите одредби предлагачот на законот пропуштил да ги опфати и правните лица со учество на државата.

4. Во ПРВ ДЕЛ, ГЛАВА II. ПРИНЦИПИ НА КОРПОРАТИВНО УПРАВУВАЊЕ СО ПРАВНИ ЛИЦА ВО СОПСТВЕНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, при анализа на одредбите кои ги утврдуваат принципите Државната комисија оцени дека иако со **членот 9** се утврдува принципот на неутралност на пазарот и непристрасни деловни односи, сепак во преостанатите одредби на предложениот закон нема јасно утврдени критериуми кои ќе ја гарантираат примената на принципот, поради што постои ризик од негово различно толкување, отсуство на јасни стандарди за постапување и неможност за ефективна контрола, со што се овозможува формално повикување на овој принцип без негова реална примена во пракса.

5. Во Глава III.ПРАВНИ ЛИЦА ВО СОПСТВЕНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, во **член 14** со поднаслов Органи на сопственички права, се утврдува дека Владата е орган за вршење на правото на сопственост за правните лица од посебен интерес, при што останува нејасно како ова законско решение се одразува врз јавните претпријатија основани од единиците на локалната самоуправа и на кој начин предложениот закон ги третира овие субјекти. Во таа насока, потребно е во сите релевантни одредби да се предвиди соодветна примена и за субјектите основани од општините, имајќи го во предвид нивниот уставен и правен статус, преку воспоставување посебни постапки и надлежности, вклучително и можност општините да ги вршат сопственичките права.

6. Во Глава V.ПОЛИТИКА НА СОПСТВЕНОСТ, поднаслов Преглед на политиката на сопственост и причини за членство во правни лица во сопственост на Република Северна Македонија, со одредбата на **член 22 став (3)** е пропишано дека „доколку се утврди дека причината за членство на Република Северна Македонија во одредени правни лица во сопственост на Република Северна Македонија престанала да постои, Министерството за економија и труд ќе предложи донесување на одлука согласно овој закон“. Од вака наведената одредба не е јасно каква одлука ќе биде предложена од страна на наведеното министерство. Имајќи го во предвид комплексниот опфат на предложениот закон и повеќето видови на одлуки кои се уредуваат со истиот, неопходно е допрецизирање на одредбата во смисла на дејствието кое може да биде превземено

со предложената одлука, доколку престане да постои причината за членство на Република Северна Македонија.

7. Во Глава VI. СТЕКНУВАЊЕ И ОТУГУВАЊЕ НА АКЦИИ, УДЕЛИ И ОСНОВАЧКИ ПРАВА ВО ПРАВНИТЕ ЛИЦА ВО СОПСТВЕНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, анализата на одредбите кои се однесуваат на располагањето со државниот капитал и процесот на оттуѓување, особено **членовите 23 и 24**, вклучително и **член 24 став (4)**, како и поврзаните одредби, укажува дека законот не обезбедува доволно јасно и систематско уредување на постапките, туку се задржува на општа рамка без прецизирање на различните форми на оттуѓување, условите за нивна примена и минималните процедурални чекори и заштитни механизми. Воедно, не е јасно утврдено кој ја врши проценката на вредноста на акциите, уделите и основачките права, ниту се предвидени механизми за спречување на злоупотреба на дискрециони овластувања, а доколку се предвидува примена на други закони, потребно е експлицитно упатување на нив. Ваквото недоуредување на одредбите, создава простор за дискреционо одлучување, неправилно проценување на вредноста на акциите, уделите и основачките права, поради што е неопходно во законската рамка подетално да се уреди начинот на оттуѓување, со цел да се обезбеди правна сигурност, транспарентност на процесот и заштита на јавниот интерес.

Истовремено, со одредбите на **член 24** предлагачот на законот овозможува концентрација на значајни овластувања за Владата, која ги носи одлуките врз основа на предлог на надлежно министерство, без пропишување на соодветни механизми на независна контрола, јасни правила, рокови и транспарентни постапки.

8. Во ВТОР ДЕЛ, ГЛАВА I. ПОСТАВУВАЊЕ ФИНАНСИСКИ И НЕФИНАНСИСКИ ЦЕЛИ, ВКЛУЧУВАЈЌИ ГИ ЦЕЛИТЕ ПОВРЗАНИ СО ФАКТОРИТЕ НА ОДРЖЛИВОСТ И ПОЛИТИКА ЗА ИСПЛАТА НА ДИВИДЕНДИ ИЛИ ДОБИВКИ, поставувањето финансиски и нефинансиски цели е уредено со одредбите на **член 25** при што истите се дефинирани на општ начин, без конкретни индикатори и механизми за следење, што создава ризик од формално поставување цели без реална одговорност, неможност за мерење на успешноста и отсуство на санкции при неисполнување, при што дополнително концентрацијата на улоги кај едно министерство може да влијае врз утврдувањето на приоритетите.

9. Аналогно на претходно наведеното и во делот на вршењето пазарни активности со одредбите на **член 28** се предвидува обврска за постигнување резултати на ниво на споредливи приватни трговски друштва, без притоа да се дефинираат критериумите за споредба, што создава ризик од селективен избор и манипулација со оценката на успешноста, додека отсуството на мерливи индикатори ја прави одредбата тешко применлива и без контролни механизми за надзор над нејзината примена.

10. Во однос на поделбата на пазарните активности и активностите на јавни услуги, одредбите на **член 29** иако формално предвидуваат транспарентност, сепак содржат нејасна терминологија како на пример: „непропорционално високи трошоци“. Така, во отсуство на дефиниција на значењето на непропорционално високи трошоци, се создава ризик од овозможување на избегнување на обврските.

11. Во Глава III. ИЗБОР И РАЗРЕШУВАЊЕ НА ЧЛЕНОВИ НА ОРГАНИТЕ НА ПРАВНИТЕ ЛИЦА ВО СОПСТВЕНОСТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА во одредбите на **членовите 38, 39, 40 и 41** се утврдува дека изборот на кандидати за членови на надзорни одбори, одбори на директори, управители и членови на управни одбори се спроведува исклучиво преку јавен конкурс, без да се предвидат дополнителни фази од постапката за избор како на пример интервју, тестирање и рангирање, што може да влијае врз квалитетот и транспарентноста на изборот. При тоа, предлагачот на законот со одредбите на **член 44 став (1)** утврдил дека Владата на Република Северна Македонија ќе донесе уредба со која подетално ќе ги регулира условите за кандидати за членови на надзорни или управни одбори, членови на одбори на директори или извршни директори или членови на други релевантни органи во правните лица во сопственост на Република Северна Македонија, постапката за нивен избор или назначување, изборот на кандидати без спроведување на јавен конкурс, квалификациите и критериумите за независност за членовите на комисиите кои се независни експерти и начинот на работа на комисиите, критериумите за независност на кандидатите за членови на надзорни или управни одбори кои се неизвршни директори, за членови на одборот на ревозори и комисии на надзорни одбори, како и причините за отповикување или разрешување на членови на надзорни или управни одбори, членови на одбори на директори или извршни директори или членови на други релевантни органи на правни лица во сопственост или со учество на Република Северна Македонија. Вака наведената одредба овозможува големо дискреционо овластување на Владата на Република Северна Македонија со подзаконски акт да ја уредува постапката на избор или назначување и отповикување и разрешување на органите на правните лица во сопственост на Република Северна Македонија и на членовите на комисиите за избор. Со ваквиот начин на уредување на изборот и разрешувањето на органите на правните лица во сопственост на државата, се создава ризик од злоупотреба на дискреционите овластувања при донесување на подзаконскиот акт и утврдување на условите, постапката, квалификациите итн., бидејќи истиот може да биде предмет на често изменување и дополнување, со што се создава ризик и од можно тргување со влијание, а воедно не се гарантира ниту спроведување на постапка заснована на мерит систем.

Во рамките на одредбите од оваа глава, предлагачот на законот користи терминологија во смисла на тоа дека изборот на кандидатите за членови на горе наведените органи на правните лица мора да се базира на компетенции на кандидатите, без притоа да се

утврди дефиниција на поимот компетенции, а воедно не е јасно дали се мисли на стручни или професионални компетенции.

Со одредбата на **член 39 став (5)** е утврдено дека членовите на комисијата за избор на кандидати за членови на надзорните одбори или одбори на директори во правните лица од посебен интерес и во други друштва се назначуваат за период од две години и можат да бидат повторно назначувани. Во наведената одредба не е предвидено ограничување колку пати може да се назначат истите лица за членови во наведените комисиии. Оттука, Државната комисија цени за потребно одредбата да се дополни на начин што ќе се ограничи продолжувањето на мандатот на членовите на наведените комисиии за избор, со цел да се намали ризикот од влијание на истите лица во комисијата при избор на кандидатите.

Во **член 40 став (1)** се пропишани условите за кандидати за членови на надзорниот одбор, одборот на директори или управители при што во точка 3 е утврдено дека може да биде избрано лице кое може да посвети доволно време на исполнување на обврските поврзани со членството во надзорниот одбор или одборот на директори. Вака наведената одредба не е мерлива и не е јасно како комисијата за избор ќе го оцени исполнувањето на овој услов, односно како ќе процени дали лицето може да посвети доволно време за исполнување на обврските. Вака наведената одредба остава простор за субјективно толкување и различна примена.

Во **став (2) на овој член** е пропишано дека државен службеник, јавен службеник или вработен во административни одделенија и служби на единиците на локалната и регионалната самоуправа не може да биде член на надзорниот одбор или на одборот на директори на повеќе од две правни лица во сопственост на Република Северна Македонија и има исти права и обврски како и другите членови на надзорниот одбор или одборот на директори. Во **став (3)** на истиот член е пропишано дека лицата кои подлежат на примена на законот што го регулира спречувањето на судири меѓу приватните и јавните интереси при вршењето на јавните должности не можат да бидат членови на надзорниот одбор или на одборот на директори на правно лице во сопственост или со учество на Република Северна Македонија, освен ако не е поинаку пропишано со посебен закон со кој е основано правното лице. Вака наведените одредби се нејасни, двосмислени и контрадикторни, а воедно не се во целосна согласност со член 49 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, односно постои ризик од т.н. внатрешен и надворешен конфликт, како еден од регулаторните ризици од корупција. Имено, согласно член 8 став (2) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси под поимот „службено лице“ се подразбираат сите избрани и именуваните лица и вработените во јавниот сектор, што значи дека и избраните и именуваните лица и вработените во јавниот сектор подлежат на примена на наведениот закон. Од аспект на член 40 став (2) од предложениот закон, државните службеници, јавните службеници и вработените во единиците на локалната самоуправа се вработени во јавниот сектор и како такви се службени лица, и за нив важат

ограничувањата во делот на спречување на корупцијата во вршењето на јавните овластувања. Во таа смисла, согласно член 49 став (2) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, вработен во јавниот сектор може да биде член во еден управен или надзорен одбор во трговско друштво, јавните претпријатија, агенции, фондови и други правни лица со доминантен државен капитал. Оттука, потребно е одредбата на член 40 став (2) од предложениот закон да се усогласи со член 49 став (2) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Додека пак, во однос на одредбата од член 40 став (3) од предложениот закон, Државната комисија упатува дека и лицата утврдени во став (2) на истиот член се лица кои подлежат на примена на законот што го регулира спречувањето на судир на интереси и како таква одредбата на став (3) е контрадикторна со одредбата на став (2) од членот 40. Поради наведеното, потребно е одредбата на член 40 став (3) да се допрецизира термилошки, согласно со член 49 став (1) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Со оглед на бројот и суштината на регулаторните ризици во Глава III од предложениот закон, Државната комисија укажува на потребата од ревидирање на одредбите, утврдување на законска рамка на постапка за избор и разрешување на членови на органи на правните лица кои се предмет на уредување на предложениот закон и на комисији за избор на овие членови, со утврдување на фази и рокови, вклучително и предвидување на временско ограничување за вршење на функцијата член на надзорен одбор или одбор на директори без спроведување на јавен оглас [(член 38 став (10), член 41 став (4)], со оглед на тоа дека иако се работи за исклучок, ваквото овластување за избор на член на орган на правни лица во сопственост на државата без спроведување на редовна постапка, создава ризик од заобиколување на системот на избор.

12. Во ПРЕОДНИ И ЗАВРШНИ ОДРЕДБИ, со член 71 став (1) предлагачот на законот остава широки дискрециони овластувања на Владата со политика на сопственост да ги определи начините, целите, роковите, постапките и применливите постапки во однос на постапките за трансформација на правни лица основани и дефинирани со посебни закони кои немаат правна форма на друштво, но кои претежно се занимаваат со пазарни активности, во правна форма на капитално друштво, ако има потреба од тоа. Уредувањето на суштинските елементи на трансформацијата на правните лица преку политика на сопственост, наместо тие истите да бидат уредени со закон, дополнително го зголемува ризикот од неусогласена и нетранспарентна примена на предложениот закон.

Од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, а со цел да се минимизираат регулаторните ризици, Државната комисија го доставува предметното мислење.

Воедно се укажува на потребата навремено да известите за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици, односно образложение за препораките кои не се прифатени.



**Заменик претседател,  
Софија Спасова Медарска**

  
Изработил: А.С., раководител на одделение  
Одобрил: Б.В.Б., помошник раководител на сектор