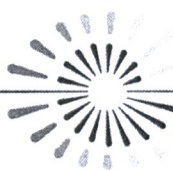




РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
REPUBLIKA E MAQEDONISE SË

**ΔΚΣΚ**

ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА  
СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈАТА



**KSHPK**

KOMISIONI SHITETËROR PËR  
PARANDALIMIN E KORRUPSIONIT

11-2686/1  
25-08-2025

До  
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕНЕРГЕТИКА, РУДАРСТВО И МИНЕРАЛНИ СУРОВИНИ  
Ул. „Македонија“ бр. 27  
1000 Скопје

**ПРЕДМЕТ:** Мислење по предлогот на закон за концесии на добра од општ интерес

До Државната комисија за спречување на корупцијата на ден 30.04.2025 година од страна на Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини доставено е Барање за мислење на Предлог на Законот за концесии на добра од општ интерес бр.03-1938/2 од 25.04.2025 година.

Ова мислење претставува проценка за потенцијалните регулаторни ризици од корупција идентификувани во одредени одредби од доставениот предлог на закон. Имајќи го во предвид значењето на материјата која ја уредува, Државната комисија внимателно го анализираше предлогот, при што утврди дека содржи одредби кои може да креираат потенцијални можности од корупција доколку дадените забелешки не бидат земени во предвид при изработката на конечното законско решение. Зајакнување на транспарентноста, ограничување на дискреционите овластувања и зајакнување на механизмот за отчетност се суштински за обезбедување усогласеност на предлогот на закон со принципите на владеење на правото и правната сигурност.

По разгледување на содржината на предложениот предлог на закон, 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:

Адреса: ул.Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија  
Adresa: rr. PresvetaBogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e MaqedonisëSëVeriut

email: [contact@dksk.org.mk](mailto:contact@dksk.org.mk)

tel/tel: +389 2 3248 930

<https://www.dksk.mk>

2015 - 00 - 1

## МИСЛЕЊЕ

Со Законот за концесии и добра од општ интерес се уредуваат нови решенија по одредени прашања кои се појавиле во текот на спроведување и имплементација на постоечкото законодавство во областа на јавно приватно партнерство и концесии, кои претставуваат тесни грла во подготовката и реализацијата на концесиите на добра од општ интерес, односно воведување и развој на посебна политика за концесиите на добра од општ интерес засебна од политиката на јавно приватно партнерство. Со носење на два засебни закони кои ќе овозможат дистинкција на концесиите на добра од општ интерес наспроти јавното приватно партнерство, одредбите за концесиите на добра од општ интерес целосно се одвојуваат од третманот на концесиите како јавно приватно партнерство, а во таа насока се овозможува законските текстови да бидат појасни и да имаат полесна и поедноставна примена.

Предмет на овој предлог на закон е создавање на посебна рамка за доделување на концесиите на добра од општ интерес, која ќе содржи прецизни и јасни одредби за целокупниот процес на доделување исклучиво за овој тип на концесии, како и пропишување на правила и најдобри меѓународни практики за нивна доследна имплементација, со цел да се обезбеди поголема транспарентност и ефикасност при нивното доделување. Во насока на успешна реализација на концесиите на добра од општ интерес е и воведувањето на целосна транспарентност и ефикасност во целокупниот процес на доделување на концесиите на добра од општ интерес. Со воспоставување на Регистарот на концесии на добра од општ интерес, од страна на Министерството за финансии се очекува да се обезбеди интегрирана база на податоци за сите доделени концесии на добра од општ интерес, тргнувајќи од самото планирање на концесијата па се до склучување на договорот и неговата реализација.

Од аспект на одредбите на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/19) при спроведена анализа и проверка на предлогот на закон, Државната комисија применувајќи ја Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата наиде на постоење на регулаторни ризици од корупција.

1. Членот 3 точка 18 од предлогот на закон ги дефинира „Добрата од општ интерес“, како: „сите природни богатства, растителниот и животинскиот свет, стварите во општа употреба, градежното земјиште, шумите, земјоделското земјиште, пасиштата, водите, бреговите, минералните и енергетските ресурси, како и

стварите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон како добра од општ интерес за државата.,

2. Членот 5 кој се однесува на предметот на концесија во ставот 1 предвидува: „Предмет на концесија на добра од општ интерес може да биде користење на добра од општ интерес кои се регулирани со посебен закон во следните области:

1. Експлоатација и/или геолошки истражувања на минерални сировини;
2. Експлоатација на вода;
3. Употреба на речните и езерските брегови
4. Пристаништа.“

Во членот 5 став (2) од предлогот на закон кој се однесува на предметот на концесија на добра од општ интерес е предвидено дека: „Покрај добрата од општ интерес од ставот (1) на овој член, предмет на концесија на добра од општ интерес може да бидат и други добра од општ интерес кои ќе бидат уредени како концесија на добра од општ интерес со посебен закон.“ Ставот (3) пак, предвидува дека: „за сите прашања во врска со условите и начинот на доделување на концесија на добра од општ интерес од ставовите (1) и (2) на овој член соодветно се применуваат одредбите на посебниот закон со кој се регулира концесијата на добра од општ интерес.“ Имајќи ја во предвид основната цел на законодавецот со овој предлог закон да бидат раздвоени постапките и да бидат воведени јасни и прецизни одредби кои јасно ќе ги разграничат правилата за доделување на концесија на добра од општ интерес од правилата за доделување на концесиите како јавно приватно партнерство, со носење на два засебни закони, потребно е законодавецот јасно да го дефинира и таксативно да наведе во членот 5 став (1) кои се точно добрата од општ интерес на кои се однесува овој предлог на закон, имајќи ја притоа во предвид дефиницијата во член 3 точка 18. Предвидените одредби во ставовите (2) и (3) претставуваат регулаторен ризик од корупција, со оглед дека создаваат можност за прешироко, дискреционо одлучување во поглед на прашањето што се може да биде предмет за доделување на концесија на добра од општ интерес. Се поставува прашањето кои се тие „други добра од општ интерес“, кои не се таксативно наброени во ставот (1), а кои ќе претставуваат предмет на концесија на добра од општ интерес уредени со друг посебен закон, а со кој закон воедно ќе бидат уредени и прашањата во врска со условите и начинот на доделување на концесијата на овие добра. Ставовите (2) и (3) од членот 5 се премногу општи, недоволно јасни и недоволно прецизни, создавајќи простор за произволно толкување на предметот на концесија. Во оваа смисла, Државната комисија цени дека предлагачот на законот треба да го преоцени членот 5, особено од аспект на целисходност на ставовите (2) и (3) како би

можело да се избегне прешироко и дискреционо дефинирање на предметот на концесија на добра од општ интерес, при примена на законот. Имајќи го во предвид начелото на транспарентност, потребно е во ставот (1) од член 5 таксативно да се набројат сите добра од општ интерес кои може да бидат предмет на концесија кои понатаму ги уредува овој закон и другите посебни закони со кој се уредува концесијата на добра од општ интерес, со цел за да се избегне можноста од произволно субјективно толкување и можна правна колизија меѓу законите.

3. Членот 8 кој се однесува на регистрацијата во јавната книга за запишување на правата на недвижностите во став (1) пропишува дека „Концедентот е должен по електронски пат да ги достави до Агенцијата за катастар на недвижности сите акти кои се донесени во врска со спроведување на постапката за доделување на концесијата на добра од општ интерес, а кои содржат правен основ врз основа на кои се врши запишување/прибележување во катастарот на недвижности, заедно со пријавата за нивно запишување,. Во ставот (2) на овој член е утврдено дека: „Договорот за концесија на добра од општ интерес претставува правен основ за запишување односно прибележување во катастарот на недвижности, согласно Законот за катастар на недвижности,. Доколку според ставот (2), договорот за концесија на добра од општ интерес претставува правен основ за регистрација во јавната книга за запишување на правата на недвижностите, се поставува прашањето од употребата на зборот „правен основ,, во ставот (1) во овој член. Со оглед дека овие два ставови се нејасни и се наоѓаат во колизија, потребно е да се преработи целиот член, попрецизно да се наведе правниот основ за запишување, како и сите потребни акти донесени во врска со спроведувањето на постапката за доделување на концесија, а со цел регистрација во јавната книга за запишување на правата на недвижностите.

4. Членот 9 се однесува на недозволеното вршење на дејност, но во ставот (4) кој предвидува дека: „Концедентот има право и обврска да преземе активности за спречување на вршење на дејствија од ставовите (1), (2) и (3) на овој член,, - не се прецизирани кои се тие активности кои може концедентот да ги преземе. Оттука, потребно е да се прецизираат активностите кои може да ги преземе концедентот во дадениот случај, а воедно и да се предвиди можноста за раскинување на договорот за концесија, во случај на недозволено вршење на дејност. Во спротивно, со вака наведената одредба постои регулаторен ризик од субјективно толкување и различна примена на одредбата врз основа на дискреционо одлучување на концедентот.

5. Членот 10 кој се однесува на подготвителните работи за доделување на концесија на добра од општ интерес предвидува:

(1) „Подготвителните работи за доделување на концесија на добра од општ интерес ги спроведува концедентот.

(2) Подготвителните работи за доделување на концесија на добра од општ интерес особено вклучуваат:

1. изработка на студија за оправданост на доделување на концесија на добра од општ интерес

2. проценка на вредноста на концесијата на добра од општ интерес

3. проценка на влијанието на концесијата на добра од општ интерес врз животната средина

4. проценка на влијанието на концесијата на добра од општ интерес врз културното наследство, доколку предметот на концесија е културно наследство заштитено со закон или добра од општ интерес кои се наоѓаат во состав на споменичка целина и нејзината контактна зона или во контактната зона на археолошки локалитет заштитен со закон.

(3) По исклучок, одредбите од ставот (2) точки 1, 2 и 3 на овој член не се применуваат кога концедентот доделува концесија за вршење на геолошки истражувања на минерални сировини, во постапка согласно со посебниот закон што ја регулира соодветната концесија на добра од општ интерес. Иако со одредбата на членот 10 став (2) од точка 1-4 таксативно се наброени сите подготвителни работи за доделување на концесија на добра од општ интерес, во понатамошниот текст акцентот е ставен само на точките 1 и 2, особено точка 1 која е детално и прецизно опишана. Точката 2 пак, е разработена во посебен член 16 (проценета вредност на концесијата на добра од општ интерес). За разлика од првите две точки, точките 3 и 4 (проценката за влијанието на концесијата врз животната средина, како и проценката за влијанието на концесијата врз културното наследство) воопшто не се разработени и воопшто не е елаборирано во кој обем, по кои критериуми и постапки се вршат оценките. Не е прецизирано ниту кој орган ги спроведува оценките, кое нешто остава можности за произволно толкување за неопходноста од овие две постапки и потенцијален ризик од можни злоупотреби. За таа цел, потребно е да се прецизираат и роковите во кој се извршуваат сите подготвителни работи за доделување на концесија на добра од општ интерес.

6. Членот 12 детално ја разработува содржината на студијата за оправданост на концесија на добра од општ интерес, но никаде не се споменува прецизно назив на органот/телото кое е овластено да ја изработува студијата. Потребно е да се дефинира точно за да се знае кој може да изработи ваков тип на студија.

7. Членот 13 се однесува на започнувањето на постапката за доделување на концесија, при што ставот (2) предвидува дека: „Одлуката од ставот (1) на овој член ја донесува концедентот врз основа на студијата од членот 11 од овој закон. Имајќи во предвид дека членот 11 се однесува само на студијата за оправданост на концесија на добра од општ интерес, без притоа да се наведат и земат во предвид и другите проценки од членот 10 став (2) точки 2, 3 и 4 кои исто така се неопходни и спаѓаат во подготвителни работи со цел да започне постапката. Потребно е освен студијата за оправданост, јасно да се наведат и овие други проценки пред да биде донесена Одлуката.

8. Во членот 14 се предвидува составот на комисијата за спроведување на постапката. Имено, во став (1) стои: „постапката да ја спроведе Комисија формирана од Владата на Република Северна Македонија на предлог на министерот надлежен за областа за која се доделува концесијата за добра од општ интерес или од страна на градоначалникот на општината, градоначалникот на Град Скопје или градоначалникот на општината во Градот Скопје. Вака формулираниот член, согласно Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата остава можност за регулаторен ризик-бидејќи остава простор за политичко влијание врз формирањето на Комисијата и спроведувањето на постапката имајќи во предвид дека Комисијата е формирана од страна на Владата, односно општината без притоа да бидат предвидени соодветни критериуми. Регулаторен ризик од корупција претставува и непостоење во текстот на предлогот на закон точно определен мандат на претседателот и на членовите на Комисијата, кое нешто остава можност составот на комисијата да се менува по потреба. Ова секако претставува можност од коруптивни влијанија кои се во спротивност со принципот на владеење на правото и правната сигурност.

9. Во членот 15 кој се однесува на надлежностите на Комисијата, истите таксативно се набројани, но во ниту еден член не се предвидени прецизни рокови во кои се спроведуваат дејствијата, ниту пак е предвиден механизам за правна заштита како што е правото на жалба по склучување на договорот за концесија, ниту пак со случај на поништување на постапката, како и кој орган би бил надлежен за одлучување по евентуално вложената жалба. Непостоењето на механизам за правна заштита може да предизвика злоупотреби и коруптивни дејствија.

10. Иако во членот 16 е уредена постапката за проценка на вредноста на концесијата на добра од општ интерес, за разлика од останатите 2 проценки (кои само таксативно се наброени во членот 10 став (2), како точки 3) и 4), сепак во ставот (3) од овој член се предвидува дека ваквата проценка се врши со користење на „објективен метод„ (во согласност со овој закон и посебните закони кои ја уредуваат соодветната

концесија на добра од општ интерес). Се поставува прашањето каков е тој објективен метод кој не е дефиниран, не е доволно јасен и прецизен и кој создава можност од потенцијално дискреционо одлучување на концедентот при проценка на вредноста на концесијата на добра од општ интерес.

11. Членот 18 се однесува на тендерската документација која ја подготвува Комисијата, а во ставот (3) е предвидено дека: „тој што учествувал во подготовка на тендерската документација, на кого му било доверено да спроведе истражување, експерименти, студии или развој во врска со предметот на договорот, не може да учествува како понудувач во постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес.„ Во овој контекст, потребно е овој член да се доработи и да се предвиди посебен став исто како и во членот 14 став (4), односно да се прецизираат лицата кои не можат да бидат членови на комисијата која ја подготвува тендерската документација. Ова е со цел да се запази начелото на транспарентност, непристрасност и објективност во постапката, како и да се превенира потенцијалната можност од судир на интереси меѓу членовите на комисијата.

12. Членот 24 ја разработува потребата од банкарска гаранција од понудувачот како услов за учество во постапката, при што се предвидува дека вредноста на гаранцијата не може да биде поголема од 3% од проценетата вредност на концесијата на добра од општ интерес, утврдена во тендерската документација. Овој член не предвидува обврска за концесионерите за депонирање на банкарска гаранција за учество во случај на штетни ефекти врз животната средина, како што е тоа предвидено со Законот за минерални сировини, па е потребно да се внимава текстот на овој закон во доменот на банкарската гаранција како услов за учество да не е во колизија со Законот за минерални сировини.

13. Членот 26 став (1) се однесува на начините на комуникација и размена на информации помеѓу концедентот и економскиот оператор за спроведување на постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес, при што во точка 3 е предвидена можноста од: „усна комуникација меѓу нив, под услов содржината на усната комуникација да е документирана во писмена форма.„ Ваквата можност претставува потенцијален регулаторен ризик, бидејќи остава простор за можни злоупотреби доколку усно дадените информации бидат несоодветно интерпретирани и доколку не бидат адекватно писмено документирани. Потребно е оваа точка превентивно да се изостави од текстот на законот, за да се отстранат сомнежите од можни злоупотреби.

14. Член 29 кој се однесува на критериумите за избор на најповолна понуда во ставот (3) предвидува: „Кога најповолната понуда се избира врз основа на критериумот економски најповолна понуда, концедентот е должен да даде

образложение во тендерската документација за тоа како ќе се вреднуваат и применуваат елементите на овој критериум.„ Ваквата одредба создава можност од директно влијание од страна на концедентот и можност за субјективно, дискреционо толкување на образложението за тендерската документација во поглед на вреднувањето и примената на елементите од соодветните критериуми. Со цел да се запази правната сигурност, потребно е елементите од кои се состојат критериумите за избор јасно, прецизно и недвосмислено да бидат дефинирани во јавниот повик, без притоа да се остава можност концедентот произволно и субјективно да толкува како тие ќе се вреднуваат и применуваат во постапката.

15. Во членот 30 став (1) кој се однесува на јавното отворање на понудите само е наведено дека: „по истекот на рокот за доставување на понуди, Комисијата ги отвара понудите во присуство на овластени претставници на понудувачите, на место и во време определени со јавниот повик за доделување на концесијата,„ и притоа во текстот на предлогот на закон не е предвиден прецизен рок во кој Комисијата јавно ги отвара понудите. Со цел да се отстрани сомнежот од можни злоупотреби потребно е да се определи рок во кој Комисијата јавно ги отвара понудите.

16. Во членот 31 кој се однесува на евалуација на понудите ставот (11) предвидува дека: „Комисијата составува листа на понудувачи врз основа на критериумите утврдени во јавниот повик за доделување на концесија на добра од општ интерес, односно во тендерската документација и дава предлог за избор на најповолна понуда или предлог за поништување на постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес,„ и притоа во овој став не е определен рокот во кој комисијата треба тоа да го стори. Потребно е да се дефинира прецизен рок во кој Комисијата треба да ја состави листата на понудувачи со цел да се избегне можност од влијание врз одлуката. Воедно, членот 31 не предвидува ниту можност од надворешна независна експертиза при евалуација на понудите, па би било препорачливо да се предвиди во посебен став.

17. Членот 32 предвидува можност од електронска аукција, но во став (1) алинеја 1 е предвидено дека постапката ќе се уреди со посебен закон кој го регулира доделувањето на концесијата на добра од општ интерес, согласно алинеја 2 - доколку е воспоставено софтверско решение од страна на надлежниот орган во областа за која се спроведува постапката и согласно алинеја 3 -доколку концедентот го наведе користењето на електронската аукција во јавниот повик за доделување на концесијата, како и во тендерската документација. Примената на овој член е условена од постоењето на посебен закон кој е неопходно да се донесе со

цел да се примени можноста за електронска аукција и кој ќе ја регулира самата постапката за електронска аукција.

Постојната формулација на член 32 создава ризик од нееднаква примена на постапката за доделување на концесии помеѓу различни органи. Имено, можноста за користење на електронска аукција е условена со технички предуслови (постоење на софтверско решение) кои не се унифицирани и не се еднакво достапни кај сите надлежни органи.

Со тоа, за иста постапка за доделување на концесија се создава различен третман во зависност од институционалните и техничките капацитети на органот, што може да резултира со нарушување на принципот на еднаквост на учесниците во постапката, создавање правна несигурност, можност за селективна примена на електронската аукција, зголемен простор за дискреционо одлучување при утврдување дали ќе се користи електронската аукција. Имено, доколку не се исполнети овие технички предуслови потребно е во јавниот повик воопшто да не се предвидува можноста од електронска аукција со цел да се делува превентивно и да се спречи евентуалната правна несигурност при спроведување на постапката.

Во истиот член став (11) е предвидено дека комисијата составува листа на понудувачи врз основа на критериумите утврдени во јавниот повик за доделување на концесија на добра од општ интерес, односно во тендерската документација и дава предлог за избор на најповолна понуда или предлог за поништување на постапката, при што законодавецот пропуштил да го дефинира рокот во кој комисијата треба да ги преземе овие дејствија.

18. Членот 37 кој се однесува на Одлуката за поништување на постапката во став (2) предвидува дека: „Концедентот ќе ја поништи постапката за доделување на концесија на добра од општ интерес доколку согласно точка 1 - се појават околности, кои доколку биле познати пред започнување на постапката за доделување на концесијата на добра од општ интерес, не би се објавил јавниот повик или јавниот повик суштински би се разликувал.“ Проблематично во оваа точка е непрецизното дефинирање на поимот „околности“, без притоа да се наведат точно кои се. Овој поим создава можност за различна примена во пракса, поради што ја прави одредбата нејасна, непрецизна, оставајќи простор за одолговлекување на постапката. Воедно, се создава и можност за субјективно и произволно толкување на одредбата од страна на концедентот кое нешто создава можност за негово дискреционо одлучување во поглед на одлуката за поништување на постапката. Оттука, потребно е законодавецот точно да го прецизира поимот „околности“.

19. Член 46 ја опфаќа можноста за пренос на договорот за концесија на добра од општ интерес, но се поставува прашањето кој орган или независно тело прави проверка за исполнетоста на предвидените услови и критериуми од страна на субјектот со кој концедентот ќе склучи договор. Ова е потребно да се прецизира со цел да се минимизира можноста од тргување со доделувањето на концесиите за добра од општ интерес. Во спротивно, концесионерот што нема капацитет да работи добро, наместо да ја загуби концесијата и државата да бара друг сериозен концесионер, со предлогот на закон му се овозможува да тргува со концесијата и да и наметне на државата нов субјект кој ќе ја наследи доделената концесија надвор од еднаш поставените услови и критериуми во јавниот повик.

20. Членот 47 се однесува на случаи на престанок на важење на концесијата на добра од општ интерес и во кој член таксативно се наведени случаите во кои таа престанува да важи, но со точката 6 е предвидена можноста на престанок на важење на концесијата поради „други случаи предвидени со закон и со договорот за концесија на добра од општ интерес„. Оваа точка нејасно и непрецизно ги определува другите случаи во кои престанува да важи концесијата, создава можност за произволно и субјективно толкување кои се тие случаи, притоа оставајќи можност за регулаторен ризик од дискреционо одлучување кое нешто ја зголемува правната несигурност и го поткопува принципот на владеење на правото.

21. Членот 48 кој се однесува на едностраното раскинување на договорот за концесија од страна на концедентот во став (2) ги предвидува основите за еднострано раскинување, при што во точка 1 освен зборовите „несоодветно„ и „неквалитетно„, потребно е заради поголема правна прецизност да се додаде и зборот „ненавремено„, вршење на дејноста пренесена со договорот, како основ за негово раскинување.

22. Членовите 48 и 49 кои ја уредуваат можноста за еднострано раскинување на договорот за концесија на добра од општ интерес од страна на концедентот, односно концесионерот, не го предвиделе правото на правен лек, односно можноста незадоволната страна да има право на заштитен механизам во постапката-односно право на жалба на изречената одлука до второстепен орган. Иако во членот 56 е предвидена генерално можноста од правна заштита во постапките, потребно е во овие два членови да се предвиди двостепеноста на постапката односно, можноста за правна заштита во случај на еднострано раскинување на договорот при што потребно е да се прецизира органот до кој може незадоволната страна да се жали (во овој случај тоа е Државната комисија за жалби по јавни набавки), како и да се наведе точниот рок во кој може да се поднесе жалбата.

23. Со цел одвојување на постапките, потребно е да се остави доволен преоден период за влегување во сила на овој закон со цел да има доволно време за адаптација, како и за адекватни измени во Законот за концесии и јавно приватно партнерство за сите оние одредби кои веќе се опфатени со овој предлог на закон.

Воедно, се препорачува целиот текст редакциски да се подобри.

Со цел намалување на утврдените регулаторни ризици од корупција кои може да резултираат со примена на предлогот на законот, од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата го доставува предметното мислење и притоа укажува на потребата навремено да известите за преземените активности во насока на надминување на утврдените регулаторни ризици.



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