



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT



11-939/2
01-09-2026

Врз основа на член 22 став 1 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр. 12/19) и член 41-а став 8 од Деловникот за работа бр.02-3794/1 од 08.08.2019 година, бр.03-2198/1 од 12.06.2020 година, бр.02-8774/1 од 17.10.2022 година, бр.02-3087/1 од 06.12.2024 година и бр.02-2451/1 од 20.07.2026 година, Државната комисија за спречување на корупцијата на 38 -та седница одржана на 31.08.2026 година го усвои следниот

ИЗВЕШТАЈ

за антикорупциска проверка на
одредбите од Законот за финансирање на политичките партии

Наслов:

- Законот за финансирање на политичките партии („Службен весник на Република Македонија“ бр.76/04, бр.86/08, бр.86/08, бр.161/08, бр.96/09, бр.148/11, бр.142/12, бр.23/13, бр.140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр.294/20).

Доставено барање мислење од овластен предлагач/по сопствена иницијатива:

По сопствена иницијатива, врз основа на член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, во согласност со Годишен план за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата за 2026 година бр.11-84/1 од 02.01.2026 година.

Област: финансирање на политички партии

Генерална оценка

1.Осврт на барањето :

Со законот се уредуваат начинот и постапката на обезбедување на финансиските средства, располагањето со средствата за тековната работа и дејствувањето на политичката партија, како и начинот на контрола на финансирањето и финансиско-материјалното работење на политичките партии.

2.Разгледани / консултирани дополнителни материјали:

-Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија“ бр.12/2019);

Адреса: ул. Пресвета Богородица бр.3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија

Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisë së Veriut

email: contact@dksk.org.mk

телефон: +380 7 3748 030 <http://www.dksk.mk>

0505 -MC 1 0

-Изборен законик („Службен весник на Република Македонија“ бр.40/06, 136/08, 44/11, 51/11, 142/12, 31/13, 34/13, 14/14, 196/15, 35/16, 97/16, 136/16, 142/16, 67/17, 125/17, 35/18, 99/18, 140/18, 208/18, 27/19 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ 98/19, 42/20, 74/21, 215/21, 58/24, 76/24).

Државната комисија за спречување на корупцијата, врз основа на член 17 точка 2 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно со Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата бр.03-4058/1 од 27.11.2020 година, спроведе антикорупциска проверка на одредбите од законот по што го донесе следниот:

ЗАКЛУЧОК

Државната комисија за спречување на корупцијата, по извршената анализа и оценка на легислативата кои ја уредуваат дадената област, наиде на постоење на регулаторни ризици.

Образложение

Државната комисија со Годишниот план за спроведување на антикорупциска проверка на легислативата за 2026 година одлучи во рамки на оваа своја законска надлежност да изврши анализа на одредбите од Законот за финансирање на политичките партии.

При донесување на Годишниот план, од приоритетно значење беа законските и подзаконските акти со кои се уредуваат области во кои ризикот од корупција се детектира во праксата и воедно ја засегаат широката јавност.

Поаѓајќи од наведеното, со примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата (во понатамошниот текст: „Државната комисија“), спроведе антикорупциска проверка на одредбите од предметниот закон од аспект на постоење регулаторни ризици од корупција.

1. Во Законот за финансирање на политичките партии во Глава II. со наслов „Имот и извори на финансирање на политичките партии“, поднаслов „1.Јавни извори на финансирање на политичките партии“, во член 10 се уредува начинот на распределба на средствата за финансирање на политичките партии што се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија.

Така, средствата во износ од 30% се распоредуваат подеднакво на сите политички партии кои освоиле најмалку 1 % од вкупниот број од гласовите на избирачите кои

гласале на последните одржани избори за пратеници во Собранието на Република Македонија, на ниво на целата Република, или на последните одржани локални избори во единицата на локалната самоуправа.

Понатаму, средствата во износ од 70 % што се обезбедуваат од Буџетот на РМ, се распоредуваат на политичките партии чии кандидати се избрани за пратеници во Собранието на Република Македонија на последните одржани избори за пратеници, сразмерно на бројот на избраните пратеници и на политичките партии чии кандидати се избрани за советници на последните одржани локални избори, сразмерно на бројот на избраните советници.

По извршената антикорупциска проверка на одредбата основано се јави дилемата дали овие средства кои се обезбедуваат од Буџетот на РМ се распоредуваат пропорционално на сите учесници, дали преку пропишаниот начин на распределба на средствата не се ставаат големите партии во поповолна положба во однос на малите и вонпарламентарни партии.

Оттука, според Државната комисија не е јасно дали оваа одредба овозможува фер и еднакви можности, а со тоа почитување на начелото на еднаквост, што претставува регулаторен ризик од корупција.

Дополнително, средствата за финансирање на политичките партии се обезбедуваат од државата и истите се јавни извори на средства кои континуирано преку годините се зголемуваат, поради што упатно е да се преиспита оваа законска одредба дали истата е целисходна, соодветна и правична и дали се остварува целта заради која е пропишана.

2. Во член 14 со поднаслов „2. Приватни извори на финансирање на политичките партии„ се уредува дека членарината што ја плаќа секој член на политичката партија согласно со актите на партијата, претставува редовен износ на средства и за период од една година, поединечно на секој член не смее да биде повисока од една просечна исплатена нето плата во Републиката во претходната година, што ја објавува Државниот завод за статистика.

Со оваа одредба законодавецот ја утврдил горната граница на членарината што може да ја плати секој член на политичката партија и не смее да ја надмине, но пропуштил да пропише што доколку овој износ биде надминат, ниту пак во ваков случај предвидел санкции во прекршочните одредби на овој закон.

Ваквиот недостаток на превентивни и контролни механизми, претставува регулаторен ризик и при практичната примена на законот, доколку биде сторена повреда на оваа одредба, сторителот не може да биде повикан на одговорност, па иако одредбата содржи императив, произведува неказнување.

Преку извршена компаративна анализа на член 14 со член 16 од овој закон, се утврди дека законодавецот има различен пристап при уредување на овие два члена во однос на контролниот механизам.

Така, согласно член 16 став 2 на овој закон, во случај кога донаторот ќе го надмине законски определениот износ кој за правните лица не смее да ја надмине сумата од 60 просечни нето плати, а за физичките лица сума од 30 просечни нето плати, евидентно е дека законодавецот има пропишано заштитен механизам. Во ваков случај политичката партија не смее да ја користи и е должна веднаш да ја врати разликата меѓу дозволената и донираната вредност на донаторот, а најдоцна во рок од 15 дена од денот на добивање на донацијата,

Дополнително, доколку се постапи спротивно на член 16 од овој закон, законодавецот пропишал заштитен механизам во Главата IV со наслов Прекршочни одредби и согласно член 27-б, ќе се запре (суспендира) исплатата на средства за редовно годишно финансирање од Буџетот на Република Македонија до редовно исполнување на обврските до крајот на тековната година, а согласно член 28 од овој закон, пропишана е прекршочна санкција глоба за физичкото, односно правното лице доколку го надмине законски определениот износ на донацијата, а ваква санкција е пропишана и за политичката партија која разликата меѓу дозволената и донираната вредност нема да ја врати на донаторот.

Оттука, се препорачува начинот како е уреден член 16 од овој закон, како позитивен пример да се примени и да се доуреди член 14 од овој закон со цел надминување на недостигот од превентивен и контролен механизам како регулаторен ризик.

3. Во член 16 од законот се уредува вкупниот износ на поединечната донација која може да се даде при редовното финансирање на политичките партии и истата не смее да се надмине. Овој износ за правните лица е во висина од 60 просечни нето плати, додека за физичките лица износ од 30 просечни нето плати во Републиката, исплатени во претходниот месец и објавени од Државниот завод за статистика. Овој износ не смее да биде кумулиран повеќе од еднаш годишно.

Воедно, физичките и правните лица може да се јават како донатори на политичките партии и во изборната кампања што е уредено со Изборниот законик ("Службен весник на РМ" бр.40/06, бр.127/06, бр.136/08, бр.44/11, бр.51/11, бр.142/12, бр.31/13, бр.34/13, бр.14/14, бр.30/14, бр.196/15, бр.35/16, бр.97/16, бр.99/16, бр.136/16, бр.142/16, бр.67/17, бр.125/17, бр.35/18, бр.99/18, бр.140/18, бр.208/18, бр.27/19 и „Службен весник на РСМ„ бр. 98/19, бр.42/20, бр.74/21, бр.215/21, бр.58/24 и бр.76/24).

Исто така, законодавецот и во Изборниот законик ја има пропишано највисоката вредност на донацијата која не смее да се надмине и согласно член 83 од истиот закон за физичките лица е во висина од 3.000 евра во денарска противвредност, додека за правните лица во висина од 30.000 евра во денарска противвредност, во вид на пари, ствари и услуги.

Оттука, се утврди дека и во Законот за финансирање на политичките партии, како и во Изборниот законик, законодавецот го определил вкупниот износ на донацијата, кумулиран еднаш годишно кој не смее да се надмине.

Согласно член 26 став 4 од Законот за финансирање на политичките партии, политичката партија има право да врши пренос на средства помеѓу своите сметки.

Во ваков случај кога политичката партија ќе изврши пренос на донации од основната трансакциска сметка на трансакциската сметка за изборна кампања, доколку како донатор се јави едно исто физичко или правно лице и тоа и при редовното финансирање и во изборната кампања, оправдано е прашањето дали префрлените донации од основната сметка, се кумулираат со износот на донацијата уплатени од истото физичко, односно правно лице за изборната кампања, односно што во овој случај се подразбира како кумулиран износ на одделен субјект.

Имено, согласно Правилникот за образецот за примени донации на трансакциска сметка за изборна кампања и образецот за вкупен финансиски извештај со спецификација за трошоците за приходите и расходите во изборната кампања („Службен весник на РСМ„ бр.84/24) во образецот за донации пренесени од основната трансакциска сметка на сметка за изборната кампања, се внесуваат сите податоци за донаторите како и висината на средства, па оттука, исто физичко или правно лице, поради преносот на средства од основната на трансакциска за изборна кампања, може да се јави два пати како донатор и притоа да биде надминат утврдениот износ.

Од наведеното останува нејасно дали со ова ќе биде сторена повреда на одредбата што ја утврдува висината на дозволените средства за донација како кумулиран износ, а со тоа и дали ќе постои одговорност кај овој субјект како сторител на прекршок предвиден со закон.

Оттука, законодавецот не ги уредил сите аспекти во постапката кои е неопходно да бидат уредени и овој недостаток како правна празнина, претставува регулаторен ризик, поради што се препорачува да биде доуредена предметната одредба и воедно да биде усогласена со одредбите од Изборниот законик.

4. Во член 17 од Законот за финансирање на политичките партии утврдена е обврска политичките партии да водат регистар на донации на образец пропишан со правилник од страна на министерот за финансии.

Согласно став 5 од истиот член е уредено:

„Политичките партии се должни на својата веб страница да го објавуваат регистарот на донации на секои шест месеци за изминатиот шестмесечен период, во рок од 15 дена од денот на истекот на шестмесечниот период или на друг соодветен начин да го направат достапен до јавноста.,,

Со одредбата на овој член од законот, со која се пропишува обврска за политичките партии, неспорна е намерата на законодавецот да се обезбеди транспарентност во податоците на дадени донации во насока на заштита на јавниот интерес. Но, според начинот како е уредена одредбата, истата е нејасна, од причина што останува недефинирано на кој друг соодветен начин може регистарот на донации да се направи достапен до јавноста.

Ваквото нејасно дефинирање претставува регулаторен ризик од корупција, затоа што дава можност за искористување на дискреционото право од страна на политичките партии и можност за субјективно толкување на изразите „достапно и јавно.,,

Различното толкување може негативно да влијае и да го намали ризикот од одговорност за повредата на овие одредби, за кои законодавецот пропишал заштитен механизам во Главата IV. со наслов „Прекршочни одредби.,,

Така, согласно член 27-б став 2 од овој закон, доколку политичката партија нема да ги објави податоците за донации примени во текот на годината, ќе се запре (суспендира) исплатата на средства за редовно годишно финансирање, а за непостапување по член 17 став 5 од Законот за финансирање на политичките партии, пропишана е прекршочна санкција- глоба, согласно член 29 од истиот закон. Дополнително, изворите на финансирање на политичките партии согласно член 4 од законот се јавни и транспарентни и подлежат на контрола, а ова може да се оствари доколку конструкцијата на реченицата и дефинирањето на изразите се јасни и не дозволуваат двосмисленост.

Во прилог на овој став е и член 5 од овој закон согласно кој секој граѓанин или член на политичка партија, има право на еднаков пристап во увидот на финансирањето на политичката партија, како и да спречи или пријави постапка што претставува злоупотреба или прекршување.

Оттука, несомнено е потребно овие одредби да бидат јасно дефинирани, на кој друг начин, освен со објавување на веб страницата, политичките партии ќе ги прават

достапни до јавноста регистрите на донации, со цел да се овозможи нивна доследна примена во праксата, како од страна на политичките партии за кои се пропишани овие обврски, така и за секој друг корисник на кој законот му дава право на увид и контрола.

Со јасно дефинирање на одредбата, се намалува субјективниот елемент, се утврдува одговорноста за сторената повреда на овие одредби, се овозможува доследна примена на прекршочните одредби во насока на заштита на јавниот интерес, поради што се препорачува да се надмине овој недостаток од аспект на регулаторен ризик.

5. Во Глава III. со наслов „Контрола на финансирањето на политичките партии,, во член 26 став 7 од законот, уредено е дека политичките партии доставуваат годишна сметка за финансиското работење до Управата за јавни приходи, Централниот регистар и Државниот завод за ревизија.

Согласно член 31 став (5) од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, политичките партии се должни извештаите за финансирање да ги достават до Државната комисија во рок утврден во Законот за финансирање на политичките партии.

Оттука, според Државната комисија упатно е во член 26 став 7 од Законот за финансирање на политичките партии да биде наведена и Државната комисија, односно да се усогласи со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

6. Во Глава IV. со наслов „Прекршочни одредби,, од член 27-б до член 32, законодавецот утврдил кои повреди на одредбите од овој закон претставуваат прекршоци и воедно ја определил висината на глобата како санкција за сторениот прекршок. Притоа утврдено е дека надлежен орган за постапување по прекршоците е основниот суд според седиштето на политичката партија.

Дополнително, уредено е дека пред поднесување на барање за поведување на прекршочна постапка пред надлежниот суд, се спроведува постапка за порамнување согласно со Законот за прекршоците.

Од вака уредената одредба, се утврди дека законодавецот пропуштил да уреди кој орган ќе биде надлежен да ја спроведе постапката за порамнување и кој орган ќе биде надлежен да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд, што претставува неидентификувани надлежности на одреден орган.

Овој недостаток претставува регулаторен ризик затоа што не е дефинирано телото/органот кој ќе биде надлежен да ги презема сите наведени надлежности, што остава можност за повреда на прописите со низок ризик на одговорност и без санкционирање за сторената повреда на прописите, иако намерата на законодавецот била да се казнат сторителите.

Се препорачува да се утврди кој орган ќе биде надлежен да ја спроведе постапката за порамнување и ќе биде надлежен да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд. Во оваа насока да се доуреди одредбата со цел воспоставување на контролен механизам и доследно почитување на начелото на владеење на правото.

Заклучоци и препораки

Државната комисија за спречување на корупцијата при спроведената антикорупциска проверка на горенаведените одредби оцени дека е потребно да се преземат чекори за надминување на вака констатираните состојби во насока на:

- да се преиспита **член 10** со кој се уредува начинот на распределба на средствата за финансирање на политичките партии што се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија, при што ќе се земе во предвид досегашната пракса и целта која треба да се оствари со одредбата,
- да се дополни и уреди **член 14** при што ќе се пропише превентивен механизам во случај да се надмине утврдената висина на членарината и ваквата повреда да се предвиди како прекршок со санкција во прекршочните одредби на овој закон, по примерот на член 16 од овој закон,
- во **член 16** од овој закон со кој е пропишан вкупниот износ на поединечната донација да се уредат сите аспекти во постапката кои е неопходно да бидат уредени,
- во **член 17** јасно да се дефинира на кој друг начин, освен со објавување на веб страницата, политичките партии ќе ги прават достапни до јавноста регистрите на донации,
- во **член 26 став 7** покрај институциите наведени во одредбата до кои политичките партии имаат обврска да доставуваат годишна сметка за финансиското работење, да се наведе и Државната комисија, односно одредбата да се усогласи со Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

- во Глава IV. со наслов „Прекршочни одредби,, од член 27-б до член 32, да се пропише кој орган ќе биде надлежен да ја спроведе постапката за порамнување и да поднесе барање за поведување на прекршочна постапка до надлежниот суд.

Со цел да се намалат ризиците од корупција и судир на интереси кои може да резултираат со примена на подзаконскиот акт, од аспект на примена на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупцијата го доставува предметниот извештај. Воедно укажува на потребата навремено да известите за преземените активности во насока на надминување на утврдениот регулаторен ризик преку инкорпорирање на препораките или да дадете образложение за препораките кои не се прифатени.



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

