

**нормативно-правна регулатива**

Мирјана СЛАНИНКА-ДИНЕВА

**УПРАВУВАЊЕ СО УСТАНОВИТЕ ЗА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СПОРЕД НОВИОТ ЗАКОН ЗА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА**

Управувањето со установите како општествена појава може да се третира од различни аспекти: теоретски, идејно-политички (идеолошки), нормативно-институционален (уставно-правен) и од истражувачки аспект (како емпириско прашање).

Теоретски гледано, постојат различни мислења и дефиниции за управувањето во установите воопшто. Тие најчесто се јавуваат во рамките на науката за управа или пак, во управното право. Управувањето доста често се доведува во врска со раководењето. Сепак, се смета дека тие две категории не се синоними. Тие меѓусебно се разликуваат, без оглед дали се работи за организацијата на државата, на претпријатијата и на установите. Таквите разлики се манифестираат и во теоретските сфаќања, во правниот режим и во практиката на управувањето и раководењето. Но, управувањето е поширок поим од раководењето, бидејќи создава елементи и за раководењето. Не е спорно дека управувањето се состои од низа активности со кој се определуваат целите на организацијата; програмирањето на основната дејност; обезбедување на финансирањето и распределбата на личните примања (плати); грижа за кадровската екипираност; одлучување за инвестирањето и контрола над извршувањето на одлуки на органот на управувањето.

Воопштено гледано, управувањето во установите е процес што се состои во донесувањето на одлуки. Во управувањето, во рамките на установите, учествуваат субјекти (органи) кои законски се определени како носители на управната дејност и управувањето. Управувањето заради својата природа и карактер, е општествен процес што создава определени права и обврски за раководство на секоја конкретна установа (без оглед за кој вид на јавна дејност, односно служба се работи).<sup>1</sup>

Според енциклопедиската дефиниција<sup>2</sup>; управувањето произлегува од социјалната природа на човекот и има повеќе политичка димензија, (се однесува на раководењето на државата-на институциите и процесите со кои управуваат групи и држави), додека раководењето има повеќе компаративна димензија и се однесува на управувањето во претпријатијата. Во овој контекст, потребно е да се истакне дека во македонската научна публи-

<sup>1</sup> Цитирано од текстот на докторската дисертација на Мирјана Сланинка-Динева "Остварувањето на уставната концепција за управувањето со општествените дејности во Македонија" (одбранета на Правниот факултет во Скопје на 27.06.1995г.).

<sup>2</sup> International Encyclopedia of the social sciences, 13.

цистика мошне се ретки написите што третираат проблемот на управувањето во установите на јавните служби, воопшто, како и според одделните дејности. Всушност, најголем научен интерес за споменатиот теоретски проблем беше забележан непосредно по усвојувањето на Законот за установите (во 1965 година).

Идејно-политичкиот аспект има посебно значење во фазата на изградување на современиот систем на јавните служби, особено преку програмските заложби на политичките партии (а посебно на партиите што се на власт).<sup>3</sup>

Уставно-правниот аспект е правна основа и е изразена низ уставните норми, но и преку нормите на позитивното право (законските и подзаконските акти), со определено уважување на нормите на меѓународното право.

Управувањето со јавните установи во Република Македонија е уставна институција (произлегува од чл. 58, став 2 од Уставот на Република Македонија).<sup>4</sup> Со таквиот уставен концепт се афирмира следново:

1. Јавната установа (установата што има јавен карактер спротивно на установите што немаат таков карактер, а можат да имаат статус на приватни установи);
2. Државниот карактер на установата;
3. Управувањето во јавните установи што се заснова врз принципите на "стручност и компетентност".

Управувањето во јавните установи од различни јавни дејности е регулирано со одделни системски закони (со Законот за спортот, со Законот за научно-истражувачката дејност и со Законот за социјалната заштита, што влезе во сила на 10.10.1997 година).<sup>5</sup> Да кажеме дека единствено според Законот за основното образование не е дозволено основање на приватни установи (целосна исклучителност).

Ќе стане збор за управувањето со установите на социјалната заштита, која како јавна дејност има исклучително значење за секој поединец, за секое семејство, но и за глобалното општество, а посебно за групите што се во положба на "социјален ризик" и за т.н. маргинализирани групи.

Неодминливо се истакнува дека правото на социјална заштита и социјална сигурност на граѓаните како демократска придобивка има определена традиција и историско минато, речиси, во сите современи европски држави. Тука се вбројува и современата македонска држава со своето позитивно право.

<sup>3</sup> Подетално за политичкиот аспект на социјалната заштита во Република Македонија е обработена во докторската дисертација на Димитрија Трајковски "Семејството во системот на социјалната заштита во Република Македонија" (одбранета на Филозофскиот факултет во Скопје на 3.07.1997г.).

<sup>4</sup> Подетално за тоа во статијата на Д-р Мирјана Сланинка-Динева "Уставно-правната положба на нестопанските јавни служби во Република Македонија", Годишник на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, ИСППИ, 1997, 193-210 (стр. 362).

<sup>5</sup> Закон за социјалната заштита, Сл. весник на Република Македонија, 50/1997.

Појдовните основи на современата уставна концепција на социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните во Република Македонија, пред се, ги сочинуваат, определени основни одредби на Уставот на Република Македонија, но и одредбите од нормативниот дел на Уставот на РМ (конкретно, чл. 35 од Уставот на РМ). Притоа, два основни принципа се релативни за системот на социјална заштита и социјална сигурност на граѓаните, а тоа се:

1. **Република Македонија е социјална држава (согласно со чл. 1, став 1 од Уставот на РМ).**
2. **Хуманизмот, социјалната правда и солидарност се темелни вредности на уставниот поредок на Република Македонија (и истовремено и темелна вредност на социјалната заштита и социјалната сигурност согласно со чл. 8, став 1, ал. 8 од Уставот на Република Македонија).**

Според Уставот на Република Македонија, правото на социјална заштита и на социјалната сигурност на граѓаните се вбројува во редот на социјални права што не се флексибилни, туку "крути", и утврдени со чл. 35 од Уставот на Република Македонија.<sup>6</sup>

Се поставува прашањето: кои уставни одредби се доведуваат во врска со социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните? Тоа се следните одредби: **чл. 19, став 4 од Уставот на РМ според кој "Македонската православна црква, другите верски заедници и религиозни групи се слободни во основањето..... и на социјални и добротворни установи во постапка предвидена со закон", како и чл. 58, став 2 од Уставот на РМ, според кој "учеството во управувањето и одлучувањето во јавните установи и служби се уредува со закон и врз принципите на стручност и компететност", со што се дезидеологизираат соодветните поставки на т.н. самоуправен социјализам.**

Социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните се уставна категорија и се санкционирани со Законот за социјалната заштита.

Законот за социјалната заштита е правна основа за функционирањето на системот на социјалната заштита, кој пред сè, се остварува, институционализирано, во рамките на установите на социјалната заштита. Според одредбите на истоимениот Закон (ЗСЗ), најпрво се определува основниот носител на социјалната заштита (првенствено државата), потоа се дефинира социјалната заштита (законска дефиниција), натаму, се определуваат корисниците, како и основните социјални ризици.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Според чл. 35 од Уставот на Република Македонија, материјата за социјална заштита и социјалната сигурност е регулирана на следниот начин:

"Република Македонија се грижи за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните согласно со начелото на социјална праведност.

Републиката им гарантира право на помош на немоќните и на немоќните и на неспособните за работа граѓани.

Републиката им обезбедува посебна заштита на инвалидните лица и услови за нивно вклучување во општествениот живот".

<sup>7</sup> Според чл. 3 од Законот за социјалната заштита се одредува дека "Дејноста на социјалната заштита е од јавен карактер".

Во тој контекст, треба да се апострофираат следните работи:

1. **Дејноста на социјалната заштита е од јавен интерес (чл. 3 од ЗСЗ);**
2. **Државата е основен носител на социјалната заштита на граѓаните и обезбедува услови за незино остварување.** Тоа подразбира дека државата ги врши следните дејства: го воспоставува системот на социјална заштита и го овозможува неговото функционирање, обезбедува услови за вршење на социјално-заштитната дејност и развива форма на самопомош;
3. **За остварување на системот на социјалната заштита се основаат јавни и приватни установи за социјална заштита.**

**Управувањето со установите на социјалната заштита е еден од значајните аспекти за остварувањето на социјалната заштита,** покрај аспекти, како што се: основањето и престанокот на установите за социјална заштита; организацијата на установите; кадрите; финансирањето; и, надзорот над работата на установите (над законитоста и над стручната работа). Законот за социјалната заштита прави разлика меѓу различни видови на установи (од аспект на вонинституционална социјална заштита, но и аспект на институционалната заштита).

**Појдовните законски основи на институтот "управување",** што има исклучително значење за граѓаните, односно, за поданиците) **се следните:**

1. Социјалната заштита е дејност од јавен карактер и се остварува како вонинституционализирана социјална заштита и како институционализирана социјална заштита;
2. Основен носител на социјалната заштита во Република Македонија е државата, односно Владата на РМ со своите социјални програми и Министерството за труд и социјална политика;
3. Корисниците на социјалната заштита, во смисла на Законот за социјалната заштита (ЗСЗ), се различни категории од популацијата;
4. Преку социјалната заштита се спречуваат и надминуваат основните социјални ризици (кои таксативно се определени со ЗСЗ);
5. Установите за социјалната заштита, како впрочем и установите на други јавни дејности, се онаа институционална рамка преку која организирано, непречено и непрекинато се остварува системот на социјалната заштита.

Законот за социјалната заштита утврди неколку правила во однос на установите: **ПРВО правило** е дека, установите се основаат како јавни и приватни установи за социјална заштита; **ВТОРО правило** е дека, јавните установи ги основа Владата на РМ во согласност со мрежата на јавните установи; **ТРЕТО правило** е дека надлежниот орган на единицата на локал-

---

Потоа, социјалната заштита се дефинира според чл. 4, став 1 од истоимениот Закон како "Организирана дејност од страна на државата за спречување и надминување на основните социјалните ризици на кои е изложен граѓанинот, семејството и група население во текот на животот (во натамошниот текст: корисници на социјалната заштита)". Понатаму, според чл. 4, став 2 се определува дека "Под социјален ризик ..... се подразбира: -ризичи на стареење (старост и преживување); -ризичи на мајчинство и семејство; -ризичи од невработеност и професионална неадаптираност и -ризичи од неадаптираност кон социјалната средина".

ната самоуправа (на општината и на Градот Скопје) може да биде основач на јавното установа "со одобрение", а не може да биде основач или соосновач на центарот за социјална работа и јавна воспитна установа за сместување на деца и младинци со нарушено поведение; **ЧЕТВРТО правило** е дека, приватната установа можат да ја основаат домашна и странски правни и физички лица, а врз основа на "одобрение" во согласност со Законот; **ПЕТТО правило** е дека, институцијата "Центар за социјална работа" има посебни јавни овластувања и истовремено статус на установа за социјална превенција; **ШЕСТО правило** е дека со ЗСЗ такситивно определени се сите видови на установи, и конечно, **СЕДМО правило** е дека, постојат некои основни извори за финансирање на социјалната заштита (средствата од буџетот, средствата за учество на корисникот на услугата и средствата на заинтересираните правни и физички лица, како што се, на пример, подароците, легалните и други извори согласно со Законот.

Анализата на важечкиот Закон за социјална заштита покажува дека за сите видови на јавни установи без оглед кој е основач на установата (Владата на РМ или органот на единицата на локална самоуправа, постои унфициран законски режим на управувањето и раководењето. Тоа го подразбира следното (согласно со чл. 48 од ЗСЗ):

1. **Органот на управувањето кај сите видови на јавни установи е управниот одбор што има мошне минијатурна структура (само петмина членови; од кои двајца членови се од редот на стручните соработници на установата, а трите члена се делегирани од основачот);**
2. **Мандатот на членовите на управниот одбор трае четири години;**
3. **Седниците на управниот одбор ги свикува и со нив раководи претседателот на управниот одбор;**
4. **Директорот на установата за социјална заштита има право да учествува во работата на управниот одбор, без право на одлучување, и,**
5. **Управниот одбор своите одлуки го дпнесува со мнозинство гласови од вкупниот број членови.**

Надлежноста на управниот одбор на јавните установи (сфатена во смисла на определени права и должности) се состои од неколку работи. Така, врз основа на чл. 49 од ЗСЗ се определува дека "Управниот одбор на јавната установа и на јавната установа основана од општината и градот Скопје: донесува статут; донесува годишна програма за работа, го следи нејзиното извршување; усвојува извештај за работа; утврдува финансиски план и ја усвојува годишната сметка; предлага на основачот измена или проширување на дејноста; распишува јавен оглас за именување на директор и е должен да го распише јавниот оглас најмалку три месеци пред истекот на мандатот на директорот и врши и други работи утврдени со овој Закон и со статутот на установата за социјална заштита"

Спротивно на управувањето во јавните установи, "управувањето во приватните установи го уредува основачот" (чл. 50 од ЗСЗ), односно титуларот на сопственоста.

Раководењето со јавните установи е регулирано со одделни законски одредби (односно со четири члена, и тоа, чл. 51, чл. 52, чл. 53, чл. 54 од ЗСЗ).

Со јавната установа за социјална заштита раководи директор. Тој има големи законски овластувања, особено во поглед на организацијата на стручната служба на установата. Всушност, директорот е "трансмисионерен орган" меѓу установата и Министерството за труд и социјална работа на Република Македонија.

Со оглед на тоа што директорот, меѓу другото, ја води кадровската политика на установата, тој е во положба да влијае врз работата на установата, притоа преферирајќи ги сопствените аспирации. **Бирокритизираност и "затвореност" на јавните установи за корисниците се појави што произлегуваат од законското ограничување на правото на корисниците и пошироката јавност да учествуваат во управувањето со јавните установи за социјална заштита.**

Што може да му се "приговори" на законскиот концепт на управувањето со јавните установи за социјалната заштита? Тоа се следните "забелешки" (лично мислење):

1. Не се прави разлика во бројниот состав и структурата на управните одбори, ценејќи ја големината на установата (стручниот персонал и корисниците) и подрачјето на кое се "протега" основната дејност.
2. Помеѓу управувањето и раководењето (во организациона смисла) не е воспоставен конзистентен систем на односи, особено во смисла кога непочитувањето и неизвршувањето на одлуките на управниот одбор од страна на директорот е една од законските услови за разрешување на директорот пред истекот на времето за кое бил именуван.
3. **Неограничен број на мандати кај функцијата "директор" (според постапката на реизбор), создаваат претпоставка за потенцирање на само еден стил на раководење и појави на "фамилијарност", што е инкопатибилно со функциите на јавна установа за социјална заштита. Но, тоа е функција во услови на чести промени на извршната власт. Во услови на стабилен политички систем, таквата практика е можна.**
4. **Приврзаност на директорот кон управната власт (и во поширока смисла на зборот), создава претпоставки за "чиновништво", шематизам, неинвентивност, што е во спротивност со принципот на јавноста (во поширока смисла на зборот).**
5. Доколку директорот на јавна та установа ги ситуира своите прерогативи во смисла на определен стил на раководење според нормите на постојниот Закон за социјалната заштита, во практиката ќе биде афирмиран најчесто т.н. "автократски стил" (спротивно на можноста да се применува т.н. "партиципативен" или демократски стил, пак т.н. "либерален стил" - "laisser-faire").

**Конечно, нешто поконкретно за научно истражувачкиот аспект на управувањето во јавните установи. Се смета дека пред сè, е оправдано, емпириско следење на појавите што се јавуваат во процесот на**

**управувањето и раководењето во јавните установи, (со интердисциплинарен пристап). Притоа, целите на истражувачкиот пристап се двострани: научно-сознајни и практички (за истражување на ефектите на соодветниот модел на управување и раководење).**

**Може да се резимира со следното:**

1. *Управувањето како категорија има различни аспекти и значење во однос на остварувањето на основната дејност на установите, (а пред се на јавните установи.)*
2. *"Пропусната моќ" во управувањето зависи од структурата на органот на управувањето во јавната установа, но и од низа услови и односи што се воспоставуваат интерно и екстерно во процесот на одлучувањето.*
3. *Изборот на стилот на раководење е мошне актуелно прашање, особено од аспект на "управување на стручната работа" на јавната социјална установа.*
4. *Енормните потиснување и спречување на децентрализацијата за сметка на "силна централизација", е уште еден предуслов за игнорирање на пошироката јавност (во смисла на јавното мислење), создавајќи притоа "недемократски и затворени институции", главно бирократизирани, недоволно мобилни и прилагодени кон потребите на корисниците.*
5. *Со усвојување на Законот за социјална заштита, се актуализира прашањето за активирањето на новата уставна институција "народен правобранител" или "омбудсман" во заштитата на правата на граѓаните кога тие им се повредени од страна на социјалните установи (што имаат јавни овластувања). Притоа, афирмацијата на оваа установа институција (новина) зависи од низа објективни и субјективни услови и претпоставки (што може да биде предмет на некоја идна научна-истражувачка тема).*

*Mirjana SLANINKA-DINEVA*

#### **THE GOVERNMENT IN THE SOCIAL PROTECTION INSTITUTIONS IN REPUBLIC OF MACEDONIA**

In this paper the author analyses several aspects of the government in the social institutions in Macedonian.

The author elaborates only the legal regime which is in accordance with Constitution. But, in this context, the author discusses about the practice which is designed by right of the government in the social institutions.

There are two forms of the social institutions:

1. Public institutions, and
2. Private institutions, which are very differently, because there are two regime's government.

So, the government of the public social institutions is in the competence of the state, or of the local-self government, too.

But, the government in the private social institutions is not public, because it is in the competence of the founder, then, it is privately.