



**СИНДИКАТ НА РАБОТНИЦИТЕ
ОД УПРАВАТА, ПРАВОСУДНИТЕ ОРГАНИ
И ЗДРУЖЕНИЈАТА НА ГРАЃАНИ
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ

ПРИРАЧНИК

ЗА КОЛЕКТИВНО

ДОГОВАРАЊЕ

ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

26. СИНДИКАЛНА ШКОЛА

26-28 февруари 2015, х. Цар Самуил, Банско-Струмица

ЛАЗАР ЈОВЕВСКИ
ПРИРАЧНИК
ЗА КОЛЕКТИВНО ДОГОВАРАЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Февруари, 2015

Д-р Лазар Јовевски
Доцент на Правниот факултет “Јустинијан Први” - Скопје

П Р И Р А Ч Н И К
ЗА КОЛЕКТИВНО ДОГОВАРАЊЕ
ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

Издавач:

Синдикат на работниците од управата,
правосудството и здруженијата на граѓани
на Република Македонија - УПОЗ

За издавачот:

Пецо Грујовски

Техничка подготовка, корица

и графичко обликување:

Никола Симовски

Печат:

МОБИАРТ-Скопје

Тираж:

500 примероци

© Забрането е секое умножување и копирање на
изданието без дозвола на авторот и издавачот

I. Општи научни и практични прашања за колективното преговарање во јавниот сектор и правосудството

1. Поим и дефиниција на колективните преговори

Кога говориме за колективното преговарање и склучувањето на колективен договор неминовно се поставува прашањето: Што е колективно преговарање и што е колективен договор?

Кога би сакале да одговориме на овие две прашања, одговорот би требало да биде општ и сеопфатен, одговор кој ќе се однесува воопшто на колективното преговарање и на сите колективни договори без разлика во кој сектор се склучуваат.

Во теоријата има различни дефиниции околу тоа што е колективното преговарање и што претставува колективниот договор. Без да навлегуваме во детални научни експликации по овие прашања, сметаме дека во оваа прилика најсоодветно ќе биде да ја изложиме дефиницијата, односно дефинициите кои се предвидени од страна на Меѓународната организација на трудот¹ (МОТ). Така, според дефиницијата на Меѓународната организација на трудот се определува дека колек-

¹ Во врска со теоретско-научните различности и видови на дефиниции за определување на поимот и суштината на колективното преговарање и колективниот договор види: Л. Јовевски, „Колективни преговори-компаративни истражувања“, Скопје, 2006, стр. 70-73.

тивното преговарање всушност е една процедура со која платите и условите за работа на работниците се одредуваат врз основа на договорот меѓу претставниците на работодавачите и претставниците на работниците². Според тоа, колективното преговарање може да се дефинира како дијалог за условите на работа кој се води меѓу еден работодавач, група, или една или повеќе организации на работодавачи, од една страна, и една или повеќе репрезентативни организации на работници од друга страна, во намера да се склучи договор³.

Дефинициите кои често ги среќаваме се близу до самата суштина на колективното преговарање, но сепак тие во одреден дел се претесни или прешироки. Во таа смисла, колективното преговарање може да го дефинираме и како **постапка и процес на усогласување на ставовите по пат на консензус меѓу претставниците на работниците и работодавачите за прашања од работниот однос кои се изразуваат преку склучен договор**.

Бидејќи колективните преговори својот практичен израз го добиваат со потпишувањето на колективниот договор потребно е и тој да се дефинира, односно да се определи неговиот поим. Така, според Препораката бр. 91 на МОТ⁴ за колективните договори се вели дека под колективен договор се подразбира *секој писмен договор со кој се регулираат условите на работа и вработување, а кој можат да го заклучат меѓусебно, од една страна, работодавач, група или една или повеќе орга-*

² La negociation collectives, Bureau international du travail, Geneve, 1960, стр. 1

³ ibidem.

⁴ Меѓународната организација на трудот има донесено и други акти во врска со колективното преговарање и тоа: Конвенција бр. 98; Конвенција бр. 154; Препорака бр. 163.

низации на работодавци и, од друга страна, една или повеќе репрезентативни организации на работници (параграф 2).

Од предхоните дефиниции за определување на поимите може да заклучиме дека во суштината на колективното преговарање е целта која треба да води кон склучување на колективен договор. Во практиката не е нужно секогаш да дојде до склучување на колективниот договор, но битно е да постои тенденција, желба, „добра воља“ да се преговара и интерес да се склучи колективниот договор. Во досегашното македонско искуство се чини дека токму оваа „возвишена“ цел недостасува во голем број на случаи на колективни преговори. Овој проблем во голема мера е изразен токму во јавниот сектор и претставува пречка за успешни преговори.

Од друга страна, склучувањето на колективен договор по секоја цена не е посакувана состојба особено од аспект на работниците, бидејќи склучувањето на колективниот договор на крајот на преговарањето е можно само при усогласување на ставовите на преговарачките страни и тоа по пат на компромисни, а не наметнати решенија.

Во современите теоретски разгледувања, и практичната примена од самото дефинирање на поимот на колективните преговори веќе се открива за што всушност се преговара и во колкав обем. Така, од самата дефиниција на колективното преговарање произлегува дека предмет на колективните преговори се правата и обврските од работните однос. Тоа секогаш се прашања од работниот однос или во врска со работниот однос⁵, односно во предметот на колективното преговарање влегуваат сите оние прашања во врска со усло-

⁵ Д. Драшковиќ, „Колективни уговор као инструмент уређивања радног односа“, Право и привреда, бр. 3-4/2000, стр. 70.

вите на работа и по повод работата во работниот однос, за кој преговарачките страни се договориле да преговараат⁶. Оттука, неосновано е мислењето дека во колективното преговарање може да влезат само одредени и точно определени прашања од работниот однос, кое мислење се повеќе се наметнува во македонската практика.

Содржината на колективните преговори всушност претставува прашање во кој обем ќе се преговара за одредено прашање и што ќе се договори? Така, ако предмет на колективното преговарање се, на пример надниците, во текот на преговорите содржински ќе се дефинира и оформи за колкави надници станува збор, за кои вработени, за колку време и др. Затоа содржината на колективното преговарање не може цврсто да се лоцира, туку таа флукутира и се менува во зависност од ситуација до ситуација, од земја до земја, од способностите на разните преговарачки страни, од нивните потреби и т.н. Меѓутоа содржината на колективните преговори може да биде ограничена со законски одредби што претставува неповолна и непосакувана пречка, која го ограничува колективното преговарање, особено ако е во однос на платите.

Според тоа содржината и донесувањето на колективните договори не зависат само и исклучиво од колективните преговори, туку и од одредени објективни услови, како и од нормативната структура на односите (како објективно-субјективно условени). Но, без разлика на тоа, колективното преговарање ги користи или не сите услови, ги афирмира или не сите позитивни фактори, ги елиминира или се врзува за негативните фактори⁷. Тие фактори и услови ја изразуваат

⁶ Р. Јовановиќ, „Радно право“, Службен гланик, Београд, 2000, стр. 77.

⁷ В. Брајиќ, „Радно право“, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 515.

својата објективно-субјективна природа преку економските услови, социјалното опкружување, добрата воља на странките, нивната одговорност, како и вољата на законодавецот. Сето тоа има влијание на колективното преговарање со што се оформува конкретната негова содржина. Во таа смисла преку самото преговарање за одредено прашање се гради неговата структура и морфологија, односно содржински се обликува, за во иднина ако се прифати таквото решение од преговарачките страни да предизвика и правно дејство.

Говорејќи за македонските услови и аспекти на колективното преговарање и склучување на колективен договор во јавниот сектор неминовно овој труд води и отвара некои дилеми, проблеми, но и добри практики кои даваат позитивен потстрек за иден развој на социјалниот дијалог, иако тие се многу малку. Но, да почнеме од почеток!

2. Ретроспектива

Колективното преговарање во Република Македонија постои повеќе од две децении. Кога велíme повеќе од две децении пред се мислиме на колективно преговарање и склучување на колективни договори во пазарно-економски услови, притоа напомувајќи дека колективните договори се познати уште од социјалистичкиот период, но сепак, за тој период (од 50-години на XX век, па до крајот на 80-те) не може да говориме за вистински колективни преговори. Тоа, затоа што колективното преговарање подразбира постоење на точно дефинирани носители на права, како и објективни општествени претпоставки сублимирани преку економскиот систем во земјата⁸.

Искусството на нормирање и практикување на колективното преговарање во јавниот сектор во Република Македонија го следат голем број осцилации, погрешни чекори, не-

⁸ Со прокламирањето на самоупраувањето во 1950 (со Основниот закон за управување на државните стопански претпријатија и вишите здруженија од страна на работничките колективи, Сл. лист ФНРЈ, бр. 43/50) се предвиде правото работничките колективи самите да ги регулираат прашањата од областа на работните односи во склад со постоечкото законодавство (П. Јовановиќ, „Радно право“, Службени гласник, Београд, 2000, стр. 74). Самоупраувањето и општествената сопственост не се покажаа како „погодна почва“, за колективното преговарање. Во услови каде нема типичен работодавец и судир на интереси колективното преговарање ја губи својата смисла и значењето кое го има во капиталистичките земји. Со трансформацијата од државна сопственост во општествена и развојот на социјалистичката самоуправна демократија преку работничките совети се изгуби т.н. „raison d'être“ на колективното преговарање бидејќи дојде во противречност со самото работничко самоупраување.

разбирање на суштината на колективното преговарање, или со еден збор бројни „искушенија“ како од нормативен аспект, така и при имплементацијата и примената на колективното преговарање и колективните договори во практиката. Постојат голем број на нејаснотии кои се однесуваат на тоа што е колективно преговарање? Каков е односот на колективните договори со останатите трудово-правни акти? За што се може да се преговара и да се склучи колективен договор, и секако до каде оди примената на овој правен инструмент?

Праксата и примената на колективните договори воопшто, (секако и во јавниот сектор) во претходните децении покажаа дека освен потесната стручна и научна јавност и дел од синдикалното членство, работодавачите, јавната администрација како и поширокиот дел од синдикалното членство немаат суштинска претстава што е колективното преговарање, како и за што се преговара. Состојбата во последните неколку години се менува, но многу бавно.

Колективното преговарање и склучување на колективни договори во јавниот сектор во Република Македонија има свој историски развој и динамика која е поинаква во многу аспекти од она што се случува во стопанството. Ако го гледаме историскиот пат на преговорите во јавниот сектор би можеле да издвоиме неколку основни карактеристики, а тоа се:

Во таква општествена реалност колективното преговарање и склучување на колективните договори можеше само да се примени кај приватните работодавачи. Меѓутоа со маргинализацијата на приватниот сектор дојде до маргинализирање и на колективното преговарање. Но, не само тоа, туку дојде до маргинализација на подрачјето на нивната примена (само на мал дел од приватниот сектор) и на правилата кои би можеле да бидат содржани во колективните договори (В. Брајќиќ, „Радно право“, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 503).

релативно историски доцна започнување на склучување на колективни договори, продолжување на веќе постоечките колективни договори, постоење на договори во сите нивоа на преговарање.

Па така во предвоена Македонија нема колективни договори кои се однесуваат на јавниот сектор, или на определена гранка или оддел. Во правото на предвоена Југославија во чиј состав влегуваше и Македонија правото на колективно преговарање и колективните договори се среќава за првпат во членот 5 од Законот за заштита на работниците (од 1922 година)⁹. Во овој член на Законот се предвидуваше работниот однос меѓу работникот и работодавачот да се регулираат со индивидуален или колективен договор, кој мора да биде во согласност со законот. Нешто подетално колективното преговарање е уредено со Законот за дуќаните (од 1931 година). Во членот 209 (и понатаму) од Законот се уредуваа прашања кои што го дефинираат предметот на колективните договори, меѓу кој се склучува колективниот договор, содржина и дејства на колективниот договор, односот меѓу општиот и индивидуалниот договор и т.н.¹⁰ Значајно поместување по однос на колективното преговарање пред Втората светска војна во тогашната Македонија направено е со Уредбата за утврдување на минимални надници, заклучување на колективни договори, миреење и арбитража, од 1937 година. Оваа уредба на голема врата го вовеле и рашири системот на колективно преговарање во кралска Југославија, по примерот на другите правни системи¹¹.

⁹ В. Брајќиќ оп.цит.р. 501; П. Јовановиќ, оп.цит. стр. 74; А. Балтиќ, М. Деспотовиќ, „Основи радног права Југословије“, Савремена администрација, Београд, 1976, стр. 106.

¹⁰ П. Јовановиќ, *ibidem*.

По донесувањето на Уредбата¹² поактивно се пристапи кон колективното преговарање што резултираше со склучување на колективни договори меѓу кои и Колективниот договор (тарифа) меѓу графичките претпријатија во Белград од септември 1937 година. Во овој колективен договор се преговарало за работното време, платата, работата на одделни струки во графиката, за отказот, за празниците и т.н.

Од овој историскиот приказ може да се види дека станува збор за колективно преговарање пред се во стопанството, а не и во јавниот сектор.

По ослободувањето во 1944 година, колективното преговарање и заклучување на колективните договори продолжи во значителна мера, се до 1946 година¹³. Така, во 1945 година беше објавен и образец за заклучување на колективните договори¹⁴. Во тие години се преговара за прашања кои биле актуелни за новиот систем. Така, колективните договори содржеа одредби за обврските меѓу работниците и работодавачите, за работното време, за стапувањето на работа и

¹¹ Германското право го уреди колективното преговарање од 1918 година со Tarifvertragsordnung, Австриското право ги вовеле колективните преговори со Законот за колективни договори од 18.12.1919 година, Италија со Законот за колективни договори од 1926, Англискиот правен систем со закон од 1934 година, Чехословачка донесе владина наредба од 1935 година, во Француското право колективното преговарање се вовеле со дополнување на член 31 од Code de travail во 1936 година, полското право со Законот од 1937 година, а во СССР со Законикот за труд од 1922 година и т.н.

¹² За содржината на уредбата и нејзиното значење види повеќе кај Стојан Бајиќ, „Разшоритев колективне погодбе“, Словенски правник, 1938 година.

¹³ А. Балтиќ, М. Деспотовиќ, оп.цит., стр. 107.

¹⁴ В. Брајиќ, *ibidem*.

отпуштањето, за одморите, за платите и т.н. Со оглед на содржината на одредбите кои ги содржеа колективните договори може да се заклучи дека станува збор за одредби кои се типични за одредено законско регулирање. Тоа е логично бидејќи во првите години од развојот на социјализмот во ФНРЈ и НРМ не постоеа законски норми од областа на трудот, па колективните договори го презедоа тој товар, при што требаше да ги ускладат новонастанатите односи во процесот на трудот. Подоцна одредбите од колективните договори беа вклучени во позитивните законски прописи¹⁵. Од ова може да се заклучи дека станува збор за колективно преговарање кое е поинакво од истото во капиталистичките земји. Ваквите договори се склучуваат до 1946 година¹⁶. Подоцна колективните договори и преговарање се спомнуваат во Уредбата за засновање и престанок на работните односи од 1948 година¹⁷. Во оваа уредба само членот 2 се однесуваше на колективните договори кој предвидуваше дека договорот за работа може да се склучи како колективен договор со целиот колектив преку синдикатот. Сите работници кои ќе стапат на работа се смета дека пристапуваат на колективниот договор. За да не дојде до дилеми треба да се одбележи дека со ваквата формулација во членот 2 на Уредбата не се отфрли договорот за работа како основ за засновање на работниот однос.

По овој период доаѓа до речиси целосно напуштање на концептот на уредување на работните односи со колективни договори, освен со одредени исклучоци кои ги среќаваме во

¹⁵ А. Балтиќ, М. Деспотовиќ, оп. цит., стр. 107-108.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Службени лист ФНРЈ, бр. 84/48.

одредени стопански гранки каде имаше дозволено „ситно занаетчиство“. Во јавниот сектор не можеше да се замисли да дојде до уредување на права и обврски од работниот, или т.н. службенички однос преку колективни преговори и склучување на колективен договор.

Причините за напуштањето на колективното преговарање и склучувањето на колективните договори во социјалистичка Македонија воопшто а особено во јавниот сектор ги има повеќе¹⁸, но на крајот може да се сведат на констатацијата дека со трансформацијата од државна сопственост во општествена и развојот на социјалистичката самоуправни демократија преку работничките совети се изгуби т.н. „raison d'être“ на колективното преговарање бидејќи дојде во противречност со самото работничко самоуправување.

Периодот од крајот на 80-те години на минатиот век па до почетокот на 90-те и донесувањето на првиот самостоен Закон за работни односи¹⁹ на Република Македонија, е време кога почнува да се говори и да се појавуваат првите никулци за колективно договарање. Ова се однесува само за делот на стопанството, додека во јавниот сектор нема склучување на колективни договори. Па така, дојде до склучување на Општ колективен договор за стопанството на СР Македонија²⁰ (ОКДС на СРМ) во 1990 година. Оваа тенденција не се пренесе во јавниот сектор иако за тоа постоа законски претпоставки. Овој Општ колективен договор не опстана долго време, па така веќе истата година се пристапи кон из-

¹⁸ Повеќе кај: Л. Јовевски, оп. цит., стр. 134.

¹⁹ Службен весник на РМ бр. 80/93 и понатаму.

²⁰ Службен весник на РМ бр 30/90.

готвување на нов Општ колективен договор²¹, кој ќе се однесува како на стопанството, така и на јавните служби, односно за сите вработени во Р. Македонија (ОКД).

На крајот може да кажеме дека периодот од 1989-1992 година е интересен од повеќе аспекти, меѓу кои и тоа што во тоа време за прв пат се прокламираше идејата дека законот треба да биде само општа рамка за уредување на работните односи и во стопанството, и во јавниот сектор, а со колективните договори суштински да се уредат најголемиот број на трудово-правни институти меѓу кои и платата. За жал, се чини дека подоцна оваа тенденција која е позитивна не се повторува во македонската пракса на колективно преговарање, до толку повеќе што и нормативните решенија кои следеа, па се до денес промовираат сосема поинаков концепт. Ова е особено видливо во сферата на јавниот сектор со последните законски решенија преточени во Законот за вработените во јавниот сектор²² и Законот за административните службеници²³.

По донесување на Законот за работни односи од 1993 година се променија трудово-правните односи во Македонија. Тоа бараше и воспоставување на нов систем на колективни договори кој ќе биде производ на серија на нови колективни преговори. Стариот Општ колективен договор кој се однесуваше за вработените во стопанството и за јавните служби ја изгуби својата смисла, па затоа не дојде до негово продолжување, туку кон носење на нови колективни договори. Овој пат се пристапи кон посебно преговарање и во јав-

²¹ Sl. vesnik na R.M., br. 29/92

²² Службен весник на РМ бр. 27/14 од 05.02.2014 година

²³ Службен весник на РМ бр. 27/14, ибидем.

ниот сектор кое резултираше со носење на два нови општи колективни договори. Се донесе Општиот колективен договор за стопанството на Република Македонија²⁴ (ОКДС) во 1994 година и Општиот колективен договор за јавните служби, јавните претпријатија, државните органи, органите на локалната самоуправа и други правни лица кои вршат нестопанска дејност²⁵ (ОКДЈС) во 1996 година. Овие договори се продолжувани по неколку пати, така што важеа речиси до средината на 2004 година.

Од денешна временска перспектива може да констатираме дека колективни преговори на национално ниво во јавниот сектор поминаа без поголеми несогласувања и релативно добра преговарачка атмосфера. Тоа се должи на самиот систем на преговарање и прашањата кои беа опфатени со овие преговори. Бидејќи се работеше за преговори на национално ниво преговорите се однесуваа на најопшти прашања во однос на трудот кои или не беа уредени со законот или се доуредија подетално. Во принцип ОКДЈС немаше амбиција до детали да ги уреди правата и обврските на договорните страни, туку да послужи како рамка за понатамошното колективно преговарање на другите нивоа. Сепак кај одредени прашања се преминуваше општата рамка и се уредуваа прашањата поконкретно како што е тоа примерот со платите (види во ОКДЈС од 1996 година). Ова не е честа појава кај земјите од Западна Европа со развиен систем на колективни преговори. Платите обично се оставаше да се регулираат подетално на ниво на гранка, а најчесто на ниво на работодавач. Тоа е суштината на децентрализираниот систем на колек-

²⁴Службен весник на РМ бр. 29/94; 30/94

²⁵Службен весник на РМ бр. 39/94; 30/96

тивни преговори кој се смета општо за подобар и подемократски. Но, со оглед на економската состојба во Македонија и самите аномалии во системот на колективни преговори, можеби и не е толку лош овој пристап, особено од денешна перспектива. Тој најмалку обезбедува одредени права за работниците по однос на платите доколку нема колективни договори на ниво на гранка и ниво на работодавач, што од друга страна е многу честа појава во македонската практика.

Во почетокот на 90-те години кога се донесе првиот општ колективен договор за јавниот сектор, атмосферата за преговарање беше поповолна. Во годините кои ќе следат, а особено по 2000-та колективните договори ќе бидат се потешко остварливи и поретки. Тоа се должеше на релативно брзото економско осиромашување на општеството и немањето на добра воља за преговори пред се од не знаење и лични несогласувања. Националниот колективен договор кој се однесуваше на јавниот сектор важеше до 2004 година кога одреден период бевме без Општ колективен договор. Тоа заврши со заклучување на колективното преговарање и склучување на Општиот колективен договор за јавниот сектор²⁶ (понатаму ОКД) во 2008 година, помеѓу Конфедерацијата на слободни синдикати на Македонија (КСС) и Министерот за труд и социјална политика, како претставник на ресорното министерство.

Секако склучувањето на овој договор му предходеше донесување на нова законска рамка во сферата на работните односи преку Законот за работни односи од 2005 го-

²⁶ Општ колективен договор за јавниот сектор на Република Македонија, Службен весник на РМ бр.10/08

дина²⁷. Во периодот од донесување на овој Закон, па се до стапувањето во сила на Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) и Законот за административните службеници (ЗАС) на почетокот од февруари 2015 година основен извор со кој се регулира системот на колективно договарање во Република Македонија е Законот за работни односи. Од друга страна, во предходниве години важат и се применуваат и посебните закони за државните и јавните службеници. Така, Законот за државни службеници²⁸, изрично не го уредува правото на колективно преговарање. Но, ова не значи дека правото на колективно преговарање е забрането за државните службеници, туку ова право се појавува како изведено право кое произлегува од слободата на синдикално здружување. Законот за државни службеници, утврдува дека државните службеници заради остварување на своите економски и социјални права имаат право да основаат синдикати и да членуваат во нив под услови и на начин утврдени со закон. Идентичен став зазема и Законот за јавни службеници.²⁹

²⁷ Службен весник на РМ, бр. 62/05 и понатаму.

²⁸ Закон за државни службеници, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 59/2000, член 26.

²⁹ Закон за јавни службеници, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 52/2010, член 30.

3. Колективно преговарање во јавниот сектор и правосудството од 2008 до 2014

Периодот по донесување на Општиот колективен договор за јавниот сектор е време кога колективното преговарање во јавниот сектор на сите нивоа има тенденција на назадување, успорување на процесите и квантитативно намалување на бројот на склучени колективни договори. Појдовна точка од која треба да се надоградува колективното договорање во јавниот сектор секако е Општиот колективен договор, кој понатаму треба да се разработува и надоградува на гранско ниво и кај работодавачите, односно на ниво на министерства, државни и јавни органи, локална самоуправа и т.н.

Согласно Законот за работни односи, Општиот колективен договор за јавниот сектор се однесува на органите на државната власт и други државни органи, органи на единиците на локалната самоуправа, установите, јавните претпријатија, заводите, агенциите, фондовите и други правни лица кои вршат дејност од јавен интерес.³⁰ На потпишувањето на Општиот колективен договор за јавниот сектор му предходеа долги преговори и несогласувања кои кулминираа со штрајк на вработените во образованието (СОНК) во 2008 година, чии барања во најголем дел се сведуваа на потребата од потпишување на нов општ колективен договор и трансформација на работниот однос од определено на неопределено време на повеќе од 4.500 вработени во образованието, науката и културата, како и поставување на општа рамка за утврдување и уредување на правата од работен однос за сите вработени

³⁰ Закон за работни односи, член 205, став 2.

во јавниот сектор, што требаше да отвори пат за преговори на другите ниво. За тоа сведочи и синдикалната активност во следните две години која беше засилена во насока за вршење притисок за потпишување на колективни договори во образованието, државната управа, локалната самоуправа и сл., што сепак на „крајот на денот“ немаше поголем резултат. Тоа го потврдува и констатацијата што денес, веќе седум години по потпишувањето на Општиот колективен договор, колективното договарање во јавниот сектор се соочува со предизвикот од склучување на нов Општ колективен договор, кој сеуште не е склучен и покрај иницијативите преземни од страна на ССМ како нова репрезентативна страна во социјалниот дијалог, наспроти Министерството за труд и социјална политика, каде засега не постои добра воља за преговарање и склучување на нов Општ колективен договор. Од друга страна синдикатот на УПОЗ како репрезентативен на ниво на гранка, исто така презема иницијативи за склучување на поголем број на грански колективни договори како што е за вработените во државните и јавните претпријатија, правосудството, локалната самоуправа и т.н., но од страна на Министерството за информатичко општество и администрација сеуште нема одзив.

Треба да напоменеме дека со решението за репрезентативност за јавниот сектор, Сојузот на синдикати на Македонија (ССМ) се легитимираше како репрезентативен субјект за колективно договарање и во јавниот сектор, покрај КСС. Оттука, двете репрезентативни синдикални конфедерации за јавниот сектор на РМ (ССМ и КСС) и Министерството надлежно за работите во областа на трудот, во предходниот период, по 2010 година ја лиферуваа „работната“ верзија на новиот општ колективен договор за јавниот сектор. Со оваа

т.н. „работна верзија“, се прави обид да се воведат повеќе новитети во однос на содржината и физиономијата на постоечкиот општ колективен договор за јавниот сектор. Социјалните партнери ги усогласија своите ставови за најголемиот дел од содржините на новиот ОКД. Сепак, прашањата поврзани со надоместокот на плата на работниците во услови на штрајк и надоместувањата на определени трошоци поврзани со работата (теренски додаток, надоместок за одвоен живот од семејството, надоместок за користење на приватен автомобил за службени цели и слично), претставуваат отворени прашања кои се предмет на дополнително усогласување³¹. Така, и покрај почетниот ентузијазам сепак до потпишување на нов Општ колективен договор за јавниот сектор не дојде до почетокот на 2015 година, што говори дека недостасува добра воља и би рекле свест за социјален дијалог кој се темели на принципите на социјално партнерство меѓу страните, а кој недостаток најчесто го препознаваме кај работодавачот, односно надлежното министерство.

Покрај Општиот колективен договор за јавниот сектор донесени се неколку грански колективни договори и неколку, како што вели синдикатот, „поединечни“ колективни договори. Станува збор за пет грански колективни договори кои се во важност. Посебни колективни договори во јавниот сектор, чии потписници се гранковите синдикати во состав на ССМ се: *Колективниот договор на министерството за внатрешни работи*,³² склучен меѓу Македонскиот полициски синдикат

³¹ Б. Давитковски, Т. Каламатиев, А. Ристевски, „Колективно договорање во јавниот сектор во Република Македонија“, Синдикална школа УПОЗ, Охрид, 2013, стр. 6.

³² Колективен договор на министерството за внатрешни работи, Службен весник на РМ бр. 126/10

(МПС) и Министерството за внатрешни работи и *Колективниот договор за здравствената дејност на РМ*,³³ склучен меѓу Самостојниот синдикат за здравство, фармација и социјална заштита и Министерството за здравство на РМ, понатаму Колективен договор за социјална заштита³⁴ склучен меѓу Самостојниот синдикат за здравство, фармација и социјална заштита и Министерството за труд. Како посебни колективни договори би го издвоиле Колективниот договор за државните, правосудните, и органите на локалната самоуправа и Колективниот договор за општествени организации и здруженија на граѓани, кои иако донесени уште во 1995 година, во отсуство на нови, се применуваат и денес. Како посебни колективни договори, каде што како страна на склучување се јавуваат гранските синдикати во состав на КСС се: *Колективниот договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитување на децата и во дејноста одмор и рекреација на децата*³⁵, склучен меѓу Синдикатот за образование, наука и култура (СОНК) и Министерството за труд и социјална политика на РМ; *Колективниот договор за основното образование*³⁶, склучен меѓу СОНК и Министерството за образование на РМ и *Колективниот договор за средно образование*³⁷, склучен меѓу СОНК и Министерството за образование на РМ.

³³ Колективен договор за здравството, од 03.05.2006 година

³⁴ Службен весник на РМ, бр. 83/06 и понатаму.

³⁵ Колективен договор за јавните установи за деца во дејноста згрижување и воспитување на децата и во дејноста одмор и рекреација на децата, од 18.02.2011

³⁶ Колективен договор за основното образование, од 2 декември 2008

³⁷ Колективен договор за средното образование, од 2 декември 2008

При анализата на посебните грански колективни договори општ е заклучокот дека во голем мера има поклопување и препишување на одредбите од Општиот колективен договор. Оваа тенденција не треба веднаш да се осуди, бидејќи голем број од правата и обврските на вработените во различни гранки на јавниот сектор се исти, или пак слични. Дотолку повеќе што станува збор за преговори на гранка, а не на ниво на работодавач, каде подетално, автохтоно и повеќе автентично се уредуваат прашањата од работниот однос. Сепак, треба да се внимава, бидејќи пренесувањето на одредбите од повисокиот колективен договор на пониските по автоматизам не е добро и може да предизвика застој во колективното преговарање, негова стерилност и нефункционалност.

4. Примена и опфат на колективните договори во јавниот сектор

Согласно членовите 205 и 208 од Законот за работните односи, евидентно е дека Општиот колективен договор се применуваат непосредно и тој е задолжителен како за сите работодавачи, така и за сите вработени, во јавниот сектор. Во практиката, повеќе дилеми отвораат одредбите кои се однесуваат на лицата кои ги обврзуваат посебните, или поединечните колективни договори³⁸. И покрај тоа што тенденцијата на законодавецот е што поширок опфат со одредбите за општите и поединечните колективни договори врз што поголем број на работници, сепак во однос на посебните колективни договори, одредбите за опфатот на лицата може да делуваат и недоречено. Така, законот утврдува дека колективниот договор ги обврзува сите лица кои го склучиле и сите лица кои во времето на склучување на колективниот договор биле или дополнително станале членови на здруженијата кои го склучиле колективниот договор³⁹. Понатаму, законот утврдува дека колективниот договор ги обврзува и сите лица кои му пристапиле на колективниот договор и сите лица кои дополнително станале членови на здруженијата кои пристапиле на колективните договори⁴⁰. Овие одредби несомнено директно се однесуваат на опфатот на посебните колективни договори, односно т.н колективни договори на ниво на гранка, односно оддел.

³⁸ Б. Давитковски, Т. Каламатиев, А. Ристевски, оп. цит., стр. 6-7.

³⁹ Закон за работни односи, член 208, став 1

⁴⁰ *ibidem*, став 2

Цел на овие одредби е минимизирање на просторот за потенцијална непокриеност со колективни договори на одредени работници кои засновале работен однос во приватниот или јавниот сектор. Сепак, состојбите во практиката, може да наметнат одредени дилеми за кои во науката одговор несомнено се бара, при што одредени учени, меѓу кои и проф. Каматијев ја наметнуваат следната дилема: Дали со посебен колективен договор (колективен договор на ниво на гранка, односно оддел), ќе бидат опфатени и: работниците кои не се членови на синдикатот кој го склучил колективниот договор, работниците кои не се приклучиле кон синдикатот – потписник ниту во наредниот период и конечно, работниците кои не станале членови на ниту еден друг синдикат кој пристапил на склучениот колективен договор?

Несомнено е дека општиот и поединечниот колективен договор дејствуваат *erga omnes* и се применуваат непосредно и задолжително врз сите субјекти кои влегуваат во професионалните и територијалните рамки на покриеност со конкретниот колективен договор. Од друга страна сметаме дека, посебните колективни договори прават јасна дистинкција меѓу работници кои се членови и работници кои не се членови на синдикат. При тоа, одредбите од посебниот колективен договор неспорно нема да се применуваат врз работниците кои не се членови на синдикатот потписник на колективниот договор, ниту пак врз работниците кои индивидуално или посредно (индиректно) преку членство во друг синдикат, не му пристапиле на потпишаниот колективен договор. Оттука, во правната наука оваа дилема е решена и оди во насока на исклучива *inter partes* примена на посебните колективни договори.

Поедноставно е толкувањето на одредбата која се однесува на опфатеноста на лицата кои ги обврзува поединечниот колективен договор, односно колективниот договор на ниво на работодавач. Законот за работни односи утврдува дека поединечниот колективен договор ги обврзува – важи и за работниците кај работодавачот кои не се членови на синдикат или на синдикатот – потписник на колективниот договор.⁴¹ Оттука, тенденцијата на оваа одредба е покриеност на сите работници кои засновале работен однос кај поединечен работодавач, без оглед дали тие се, или не се членови на синдикат⁴².

⁴¹ Закон за работни односи, член 208, став 3

⁴² Б. Давитковски, Т. Каламатиев, А. Ристевски, *ibidem*.

5. Потписнички страни и репрезентативност

Во измнинатиот период многупати се појавија дилеми околу тоа кои се потписници на одредени грански и поединечни колективни договори во јавниот сектор. Ови прашања и дилеми беа основани со оглед на тоа што самата структурна поставеност на државните и јавните органи бара подетално и јасно определување меѓу кои ќе се склучи одреден колективен договор, пред се од аспект на страната на работодавачот, односно Владата.

Законот за работни односи конкретно ги определува субјектите меѓу кои се потпишува колективниот договор на различните нивоа на преговори. Со измените на Законот за работни односи од 2009 година предвидени се и страните кои ќе го склучат колективниот договор (член 216-220). Овде особено битна беше измената на членот 216. Станува збор за дополнување на тоа кој се страните при склучување на Општиот колективен договор. Претходно ЗРО ги предвидуваше само страните за Општиот колективен договор за приватната дејност во стопанството, додека со оваа измена опфатени се и страните за јавниот сектор. Така, овој колективен договор (за јавниот сектор на ниво на држава) ќе го потпишуваат репрезентативниот синдикат и министерот надлежен за труд. Ова е добро решение од аспект што се знае кој е точно надлежен од страна на Владата. Сосема друго е прашањето дали изборот на министерството е соодветно и адекватно. Исто така, овде сакаме посебно да го издвоиме нормативното решение за страните во колективните договори кои преговараат во јавниот сектор (јавни претпријатија и јавни уста-

нови и др) од страна на државата на ниво на гранка, односно оддел (член 218). Законот предвидува дека како страна на работодавачот која го склучува колективниот договор се јавува основачот или органот кого тој ќе го овласти. Како основач најчесто ќе се јавува Владата на Република Македонија, а во некои случаи и Собранието на РМ. Меѓутоа, од практичен аспект на ниво на работодавач, сметаме дека Владата најчесто ќе го користи правото да овласти орган од самото јавно претпријатие кое ќе го потпише колективниот договор. Овој начин би бил подобар и за самата Влада, за самото претпријатие или установа, како и за самите преговори. Затоа што органот кој ќе го определи Владата, а тоа најчесто е работодавниот орган, најдобро ги познава проблемите и условите на функционирање и заедно со работниците, односно нивниот репрезентативен синдикат ќе може да најде взаемно најприфатливо решение. Исто така, на овој начин и се смалуваат трошоците околу постапката на колективно преговарање. Ваквото решение е добро и на линија на децентрализација и демократизација на колективните преговори.

Треба да напоменеме дека колективните преговори на ниво на гранка за вработените во јавниот сектор во кои спаѓаат пред се вработените административни службеници треба да се одвива помеѓу Министерството за информатичко општество и администрација, од една страна и репрезентативниот синдикат од друга страна. Ова тврдење го поткрепуваме од теолошкото толкување на одредбата 218 став 1 на Законот за работните односи, во која како што е познато преговарач од страна на јавните органи и установи е основачот, или друг овластен орган од основачот. Бидејќи основач на државните и јавните органи е Владата на РМ, соодветно и адекватно ќе биде да определи овластен преговарач.

Најадекватен за тоа е министерот на информатичко општество и администрација, кој би го потпишал посебниот колективен договор за административните службеници и другите вработени во државните и јавните органи, во име и за сметка на Владата на РМ.

На ниво на работодавач (поединечен колективен договор), страни на колективните преговори во јавниот сектор, односно за вработените во државните и јавните претпријатија и установи потписници на колективниот договор се репрезентативниот синдикат и повторно основачот, односно органот што тој ќе го овласти.

Следно прашање на кое сакаме да посветиме соодветно внимание е утврдувањето на репрезентативноста, која особено при утврдувањето во јавниот сектор предизвика одредени полемики и контраверзи. Како што може да се забележи, при утврдувањето на страните кои учествуваат во склучувањата на соодветните колективни договори во јавниот сектор, изрично фигурира институтот репрезентативни синдикати и репрезентативни здруженија на работодавачи. Основната функција на репрезентативноста на синдикатите, претставува утврдување на објективни и меродавни критериуми за подобност на определена синдикална организација да се вклучи во процес на колективно преговарање и да биде легитимен претставник на работниците при склучување на колективен договор. Оттука, нашето законодавство поставува повеќе услови за репрезентативност на синдикатите, во зависност од хиерархиското ниво на склучување на колективните договори⁴³. Законот за работните односи, поставува повеќе различни кумулативно поставени критери-

⁴³ Б. Давитковски, Т. Каламатиев, А. Ристевски, оп. цит., стр.8.

уми за репрезентативност на социјалните партнери. Најпрегледно, критериумите за репрезентативност можат да се класифицираат од аспект на тоа дали се однесуваат за учество во трипартитни тела за социјално партнерство и трипартитни делегации на социјалните партнери или за склучување на колективни договори (општи, посебни и поединечни)⁴⁴. Репрезентативноста заради учество во трипартитни тела за социјално партнерство и трипартитни делегации на социјалните партнери, се нарекува и репрезентативност за територијата на Република Македонија⁴⁵. Нејзина основна цел е легитимирање на партиципацијата на социјалните партнери во Економско – социјалниот совет, (заради рамнотежа во креирањето на макроекономските и социјалните политики на РМ) и нивно учество во трипартитните делегации на РМ во меѓународните институции (првенствено во рамките на Меѓународната организација на трудот).

Денешниот систем за определување и утврдување на репрезентативноста се постави во 2009 година со Измената на Законот за работни односи⁴⁶, која се однесуваше на намалување на цензусот за членување во однос на вкупниот број на вработени од 33% на 10% за синдикатите, додека за работодавачите тој цензус е 5 % од вкупниот број вработени, односно 5% од вкупниот број на работодавачи и тоа на државно ниво на преговарање. Овој цензус се однесува на вработените во областа во која се склучува колективниот договор и тоа само доколку плаќаат чланарина. Станува збор за услови за определување на репрезентативност на национал-

⁴⁴ *ibidem*.

⁴⁵ *ibid*.

⁴⁶ Службен весник на РМ, бр. 130/09 од 28.10. 2009 година.

но ниво, односно услови за репрезентативност на синдикат на територијата на Република Македонија. Оваа репрезентативност подразбира можност за склучување на општ колективен договор за јавниот, или приватниот сектор кој ќе важи за сите вработени во секторот на целата територија на Македонија.

Следен услов кој што се предвиде, а треба кумулативно да се исполни е да се здружуваат најмалку три синдикати на национално ниво, да делува на национално ниво и да има регистрирано членки во најмалку 1/5 од општините во Р. М. Ова е за репрезентативноста на ниво на држава, односно национално ниво. Последен нов услов кој што се усвои за синдикатите е во него да членуваат најмалку 3 синдикати кои потпишале, или пристапиле на најмалку 3 колективни договори на ниво на гранка, односно оддел. Од старите услови продолжија да се бараат синдикатот да дејствува согласно статутот и демократските принципи и во него да се здружени најмалку три синдикати од различни гранки.

Секако, потенцираме дека овие услови за репрезентативниот во јавниот сектор се однесуваат само за синдикатот, основач на државен орган или јавна установа.

Репрезентативно здружение на ниво на сектор (според прифатените измени се користи и овој термин)⁴⁷, репрезентативни се оние здруженија на работници, односно на работодавачи во кои се зачленети најмалку 20% од бројот на вработени кои плаќаат членарина, односно 10% од бројот на ра-

⁴⁷ Ова е неприфатливо и нејасно решение во Законот за работни односи бидејќи во членот 203 не е предвидено колективно преговарање на ниво на сектор, а во членот 212 став 3 се утврдуваат условите за репрезентативност во сектор, кои се поразлични од оние на национално ниво.

ботодавачи на ниво на тој сектор (само за стопанството). Ова се однесува на синдикат без разлика дали е член на репрезентативен синдикат на национално ниво или не и во однос на приватниот и јавниот сектор. Овде во предлогот измените беше дадена алтернатива во зависност дали е член или не е член на репрезентативен синдикат на национално ниво, но истото не се прифати. На ниво на гранка, односно оддел, цензусите се исти за синдикатите и работодавачите, додека на ниво на работодавач (поединечни колективни преговори), цензусот за синдикатите останува ист (20%), но логично таков цензус не е потребен за самиот работодавач кој учествува директно во преговорите.

Треба да се прави разлика меѓу условот за утврдување на репрезентативност на синдикат за територијата на Македонија и репрезентативност во однос на колективното преговарање на сектор кој може да биде приватен или јавен. Тоа што е нејасно и што може да го збунува читателот е фактот што законодавецот при определувањето на условите за репрезентативност за територијата на РМ имал во вид дека здруженијата (на синдикати и на работодавачи) со исполнување на тие услови ќе можат да се вклучат во трипартитниот дијалог, но не и колективно да предовараат. Тоа што може да се воочи е дека за колективно преговарање потребен е повисок цензус во однос на лицата кои се зачленети во синдикатите и тоа 20%, наспроти предходните 10% за учество во економско-социјалниот совет, односно 10% за здружението на работодавачи, наспроти потребните 5% за учество во економско-социјалниот совет.

Дел од синдикатите времено не се согласуваа со вака предложените измени во однос на цензусот и останатите услови за репрезентативност, додека еден дел се согласува. Тие

што не се согласуваат сметаат дека треба да остане досегашниот цензус од 33% како и да не се условива репрезентативноста со бројот на синдикати кои се здружуваат, пред се на национално ниво, како и во однос на бројот на предходно потпишаните договори.

Вака предложените измени сметаме дека го демократизираат моделот во однос на цензусот бидејќи повеќе синдикати и здруженија на работодавачи ќе можат да учествуваат во колективните преговори. Но, се чини дека тоа е впечаток на прв поглед. Сепак, големиот број на други условувања кои кумулативно се предлагаат, го усложнуваат системот особено на национално ниво и ја зголемуваат и изоштруваат, ако може така да се каже „конкуренијата,..“ Од друга страна нормално и очекувано е дека на синдикатите намалувањето на цензусот не им одговара пред се од конкурентската призма. Сепак постојат и објективни општествени фактори кои ја чинат македонската реалност на колективното преговарање досега, кои пак покажуваат намалување на трендот на преговарање и склучени колективни договори во јавниот сектор. Сето ова треба да се земе во предвид доколку сакаме да имаме и да развиваме успешен модел на колективни преговори кои ќе треба да бидат филтер и модератор на социјалните тензии и односи воопшто меѓу социјалните партнери. Се чини дека овој предложен модел треба сè уште да се доработува особено да биде јасен концептот и крајната цел која треба да се постигне со предложените измени.

6. Колективно преговарање во посебни гранки од јавниот сектор

Во јавниот сектор репрезентативна синдикална страна во преговорите се јавува Синдикатот на УПОЗ кој е член на Сојузот на синдикати на Македонија (ССМ) и има повеќе од 60% густина на членство и Синдикатот на администрација и државна управа на Македонија (САДУ) кој е член на КСС, со синдикална густина од 20,8%. Овде има вкупно шест колективни договори, од кои два кои веќе предходно ги споменавме се грански и четири поединечни, како што смета синдикатот.

Грански колективни договори се Колективниот договор за државните, правосудните и органите на локалната самоуправа на Република Македонија⁴⁸ донесен во 1995 година и Колективниот договор за оштествените организации и здруженија на граѓани од истата година⁴⁹. Карактеристично за овие два грански колективни договори е што во одреден обем се применуваат до денес иако истите не се продолжени, односно не се усогласени со новите законски прописи. Согласно актуелниот ЗРО, доколку еден колективен договор не се продолжи писмено, тој продолжува да важи и натаму се до склучување на нов. Сепак, ова отвара една друга дилема, дали колективните договори донесени според стариот ЗРО ќе се применуваат и натаму, согласно одредбата 228 на новиот ЗРО. Сметаме дека до таква примена неможе да дојде бидејќи овде не станува збор за колективни договори кои се донесени по 2005 година и на кои се применува одредбата

⁴⁸ Службен весник на РМ, бр. 53/95

⁴⁹ Службен весник на РМ, бр. 53/95.

228 од ЗРО. Во овој случај станува збор за колективни договори кои согласно членот 269 на актуелниот ЗРО требале да се усогласат во рок од шест месеци од влегувањето на сила на новиот закон. Тоа не е сторено. Ниту пак усогласување е сторено со Општиот колективен договор согласно членот 277 на ЗРО. Оттука, неспорно е дека овие договори немаат правна сила и треба под итно да се пристапи кон колективно преговарање и потпишување на неколку нови колективни договори. Зошто неколку нови, а не еден, како во 1995 година? Пред се затоа што на тој начин објективно се сегметира колективното преговарање согласно повеќето гранки кои денес влегуваат во јавниот сектор. Исто така и самата структура на субјекти е изменета (согласно ЗРО од 2005 година) и истата бара дисперзитивност во однос на повеќе гранки.

Како поединечни колективни договори се потпишани Колективниот договор за Управата за јавни приходи⁵⁰, Колективен договор на Фондот за ПИОМ⁵¹, и два колективни договори на ниво на локална самоуправа и тоа за Струга и Гостивар⁵². Од тоа што може најнапред да се забележи кај овие колективни договори е тоа што се употребува терминот поединечни, односно се сметаат за договори на ниво на работодавач. Оваа констатација не треба да се прифати во целост, туку само делумно. Имено, колективните договори склучени со локалната самоуправа на Струга и Гостивар, односно со нивните градоначалници се типични поединечни колективни договори. Од друга страна, колективните договори за ПИОМ и Управата за јавни приходи се колективни договори кои повеќе се секторски бидејќи не се однесуваат

⁵⁰ Објавен на веб страната на синдикатот на УПОЗ.

⁵¹ *ibidem*.

⁵² *ibid*.

на поединечен работодавач. За да биде така би требало да се склучуваат со работодавачите на подрачните единици и за двете служби, на пр. за Скопје, за Битола, Гевгелија и т.н. Сепак, овие колективни договори важат за сите вработени во службата на територијата на целата држава, и оттука по дефиниција тие не се поединечни. Но, бидејќи ЗРО има поинаква терминологија и систем на нивоа на преговарање кој не одговара на јавниот сектор, ова решение сепак донекаде може да се притфати со нагласката дека станува збор за „атипични поединечни колективни договори“.

Во смисла на предходно изнесеното, во Република Македонија во јавниот сектор се актуелизираат неколку дилеми од кои клучна е колку и какви колективни договори ќе се потпишат на ниво на гранка, а каде и како ќе се потпишуваат колективни договори на ниво на сектор, служба или работодавач и што тоа значи. Во оваа насока предлагаме потпишување на два грански колективни договори каде синдикална страна на преговарањето ќе биде синдикатот на УПОЗ и тоа: ***Колективен договор за административните службеници и другите вработени во државната управа и Колективен договор за судската служба и другите правосудни органи (судови, обвинителство, државно правобранителство, КПУ и ВПУ)***, како и неколку секторски и поединечни колективни договори.

Во продолжение ќе ги наведме актуелните и битни дилеми кои се појавија пред влегувањето во сила на новите Закон за вработените во јавниот сектор и Закон за административните службеници, за да потоа се задржиме на колективното договарање по донесувањето на овие закони, почнувајќи од февруари 2015 година. Сметаме дека дел од дилемите кои постоеа, за жал ќе се пренесат и по стапувањето на сила на новите закони.

6.1. Колективно преговарање во правосудството и модели на колективни договори

Колективното договарање во правосудството, може да се класифицира во неколку посебни области. Постои широк дијапазон на служби кои може да се супсумираат во рамките на правосудството. Оттука, колективното договарање во правосудството може да се разгледува интегрално или сегментарно. Интегралното разгледување на колективно договарање во правосудството упатува на можноста од потпишување на Посебен (грански) колективен договор, во кој би се инкорпорирале вработените во следните јавни служби: судската служба, јавното обвинителство, јавното правобранителство и органите надлежни за извршување на санкциите. Сегментарното разгледување на колективното договарање во правосудството, може да се однесува на поединечен третман на секоја од претходно наведените служби што подразбира склучување на неколку поединечни, односно атипични колективни договори на ниво на работодавач. Аналогијата која произлегува од ваквата состојба, упатува на можноста од потпишување на поединечни колективни договори кои ќе се применуваат посебно во секоја од правосудните служби. Сметаме дека овој пристап не е соодветен и може да создаде одреден број на проблеми во практиката.

Од друга страна пак, досегашната практика на колективно договарање во правосудството укажува на постоење на еден стар и речиси неприменлив (според ЗРО незаконски) гранков колективен договор и ниту еден поединечен колективен договор. Тоа говори дека нема добра воља за колективно преговарање и склучување на колективни договори во

овој сегмент на јавениот сектор, пред се од страна на работодавачот. Од друга страна објективно се поставува прашањето кои се страните на преговарање и каков вид на колективни договори треба да се склучат. Се на се, состојбата во овој сектор од аспект на колективно преговарање е повеќе од загрижувачка, па би рекле и алармантна.

Во рамките на научните согледувања а инспирирани од актуелните проблеми во овој сектор, катедрата по трудово право на Правниот факултет „Јустинијан Први“ ги анализираше состојбите и ги даде следниве согледби:

6.1.1. Согледби и предлози за колективното договарање во судската служба

Основен закон со кој се регулираат статусот, правата, должностите, одговорностите, системот на плати и надоместоци на плати, како и управувањето со судските предмети на судската служба претставува Законот за судска служба.⁵³ Според овој закон, судската служба ја извршуваат судските службеници, лицата вработени во судовите кои вршат технички и помошни работи и судската полиција.⁵⁴ Постојат две основни дилеми со кои се соочува колективното договарање во судската служба. Првата, се однесува на детектирањето на страните кои се подобни да учествуваат во колективно договарање и да бидат потписници на колективни договори во судската служба. Втората, се однесува на материјалната и номо – техничката дилема поврзана со операционализацијата на колективното договарање во потпишува-

⁵³ Службен весник на РМ бр. 43/14.

⁵⁴ Закон за судска служба, Член 2

ње на Посебен колективен договор (кој би се однесувал на судската служба во целокупната судска власт) или Поединечен колективен договор (кој би ги опфаќал службите и нивните вработени во Основните и Апелационите судови и Управниот и Врховниот суд на Република Македонија). Сметаме дека можното склучување на посебен колективен договор, претставува посоодветно решение за уредување на работните односи на судските службеници. Оттука, наведуваме и два посебни предлога за можно склучување на колективни договори, и тоа: Посебен колективен договор за судската служба на Република Македонија и Посебен колективен договор за судската служба и правосудните органи на Република Македонија. Колективниот договор за судската служба на Република Македонија, би можел да биде склучен меѓу две страни, но негови потписници би биле три субјекти и тоа: Синдикатот на УПОЗ (од страната на судските службеници) и Претседателот на судскиот совет на РМ (како претседател на Судскиот буџетски совет и претставник на независната судска власт) и Министерството за правда (како претставник на извршната власт) од друга страна. Колективниот договор за судската служба и правосудните органи на Република Македонија, би можел да биде склучен меѓу Синдикатот на УПОЗ од една страна и Министерството за правда (како претставник на извршната власт) од друга страна. Овој колективен договор, може да има поширок опфат отколку колективниот договор за судската служба. Во состав на правосудството, можат да се вбројат судските органи, јавното обвинителство, државното правобранителство, вработените во управата за извршување на санкциите и вработените во казнено-поправните и воспитно-поправните установи. Правосудството има поекстензивен опфат од судската служба, а во

него соодветна застапеност одбележуваат и лица кои не припаѓаат на категоријата посебни службеници и тие се државни службеници. Оттука, причината поради која што потписник на колективниот договор на страната на работодавачот е Министерството за правда, е доминантната положба на извршната власт при регулирањето на правата и обврските на лицата кои би биле опфатени со овој колективен договор.

Сметаме дека потпишување на еден интегрален гранков колективен договор кој би ги обединил судските служби и правосудните органи е подобро решение и соодветствува со нормативната и општествената реалност во Македонија. Од друга страна и самата постапка е поедноставна и е во духот на ЗРО кој предвидува бипартитни колективни преговори од аспект на страни потписнички. Во таа смисла подолу ќе преставиме еден модел на Грански колективен договор за судската служба и правосудните органи.

6.1.2. Колективното преговарање во јавното обвинителство

Доколку не се прифати моделот на колективно преговарање и склучување на еден посебен колективен договор за судските служби и правосудството, тогаш ќе треба да се прифати алтернативниот предлог, а тоа е склучување на посебен (грански) колективен договор за јавното обвинителство. Денес, јавното обвинителство, вклучително и статусот, правата и обврските на јавно обвинителската стручна служба се регулираат со Законот за јавно обвинителство.⁵⁵ Сме-

⁵⁵ Закон за јавно обвинителство, „Сл.весник на РМ бр. 150/2007”

таме дека јавнообвинителската стручна служба има статус на посебна служба, различна од статусот на службата која што ја обавуваат државните службеници.

Овој т.н. алтернативен пристап на колективно преговарање може да биде соодветен во отсуство на групирање на правата и обврските на стручната служба во јавното обвинителство заедно со другите вработени во правосудството. За разлика од Законот за судски буџет со кој се предвидува основање на Судски буџетски совет чиј претседател е претседателот на Судскиот совет на РМ, законските прописи за јавното обвинителство не предвиделе основање на такво тело. Тоа го ограничува и изборот на потписник на колективниот договор на страната на работодавачот и дополнително ја компликува постапката на преговарање.

Сметаме дека адекватни се две можни форми на посебни колективни договори во јавното обвинителство, односно во неговите стручни служби, и тоа: Колективен договор за јавното обвинителство во Република Македонија и Колективен договор за јавното обвинителство и правосудните органи во Република Македонија. Колективниот договор за јавното обвинителство во Република Македонија, би можел да се склучи помеѓу Синдикатот на УПОЗ од страна на работниците и Министерството за правда, од страна на работодавачот. Со потпишувањето на ваков колективен договор, се отвора можност за посебно регулирање на правата и обврските од работен однос на службениците во јавнообвинителската стручна служба. Од друга страна, колективниот договор за јавното обвинителство и правосудните органи во Република Македонија би можел да се склучи меѓу Синдикатот на УПОЗ, чии членови се службеници во јавното обвинителство, државни службеници во Државното правобранителство⁵⁶, држав-

ни службеници во Управата за извршување санкции и вработените во казнено-поправните и воспитно-поправните установи и Министерството за правда. Последново со стапувањето на сила на новите законски прописи и повеќе нема адекватна примена и вистинска практична смисла, но го приложуваме како евентуален модел, кој што повеќе беше актуелен во минатото.

6.1.3. Колективното преговарање во органите надлежни за извршување на санкциите

Тоа што го споменавме погоре за алтернативно потпишување на грански колективен договор за јавното обвинителство во голем дел ќе важи и овде, во случај да не се пристапи кон потпишување на еден интегрален колективен договор кој би ги опфатил судските и другите служби, меѓу кои и оние служби задолжени за извршување на санкциите.

Правата и обврските на вработените во органите кои се надлежни за извршување на санкциите се регулираат со Законот за извршување на санкции.⁵⁶ Според овој закон, органи надлежни за спроведување на санкциите се: Управата за извршување на санкциите, казнено-поправните и воспитно-поправните установи и судиите за извршување на санкциите. Управата за извршување на санкциите организира, спроведува и врши надзор над извршувањето на казната затвор, малолетничкиот затвор, алтернативните мерки-општоко-

⁵⁶ Уредено согласно Закон за државното правобранителство, Службен весник на РМ, бр. 87/07.

⁵⁷ Службен весник на РМ, бр. 2/06, 57/10, 170/13, 43/14, 166/14.

рисна работа и куќен затвор, заштитниот надзор изречен со одлука за условна осуда или за условен отпуст, како и воспитната мерка упатување во воспитно-поправен дом.⁵⁸ Таа е орган во состав на Министерството за правда со својство на правно лице, додека вработените во Управата имаат статус на државни службеници.⁵⁹ Казнено-поправните и воспитно-поправните установи имаат својство на правни лица, а нивното финансирање како единки корисници се обезбедува преку буџетскиот корисник-Управа за извршување на санкциите.⁶⁰ Во нив се извршуваат затворските казни и воспитните мерки. Најголемиот дел од лицата кои се вработени во овие установи имаат статус на затворска полиција, а помал дел се државни службеници. Организационата мрежа на казнено-поправните и воспитно-поправните установи се состои од 11 Казнено-поправни и две Воспитно-поправни установи. Од трудово-правен аспект, секој од тие субјекти може да се третира како поединечен работодавач, со што се овозможува склучување на поединечни колективни договори. Сепак, од аспект на колективното договарање, послодечно е склучувањето на Посебен колективен договор за органите надлежни за извршување на санкциите, чии можни страни се Синдикатот на УПОЗ и Министерството за правда. Овој колективен договор треба да ги опфати вработените во Управата за извршување на санкциите и вработените во казнено-поправните и воспитно-поправните установи. Сепак, најсоодветниот начин на регулирање на правата и обврските

⁵⁸ Закон за извршување на санкциите, член 14, став 1

⁵⁹ *ibidem*.

⁶⁰ Закон за извршување на санкциите, член 18

на државните службеници и другите лица кои се вработени во органите надлежни за извршување на санкциите, се состои во потпишување на посеопфатен, посебен колективен договор. Таков колективен договор, може да биде претходно споменатиот „Колективен договор за судска служба и правосудни органи“ или „Колективен договор за јавното обвинителство и правосудните органи“.

6.1.4. Колективно преговарање во државната и јавната служба според законодавството до февруари 2015 година

Во оваа прилика би навеле сосема накратко кои беа алтернативити и можностите за колективно преговарање и склучување на колективен договор за вработените во државната и јавната служба, а до што за жал не дојде. Имено, за време на важењето на овие закони не се склучи посебен, грански колективен договор, иако истиот беше подготвен како предлог верзија од страна на синдикатот на УПОЗ.

Досега, основен закон кој ги регулира статусот, правата и обврските на вработените во државната служба е Законот за државни службеници. При тоа, под државен службеник се подразбираше лице кое е вработено во државната служба и кое врши стручни, нормативно-правни, извршни, управни, управно-надзорни, плански, материјално-финансиски, сметководствени, информатички и други работи од надлежност на органот во согласност со Уставот и со закон. Под државна служба се подразбираа органите на државната и локалната власт и другите државни органи, основани согласно со Уставот и со закон (се мисли на Законот за државни службеници).

Правата на јавните службеници беа уредени со Законот за јавните службеници од 2010 година⁶¹.

Законот за државни службеници, не предвиде дека правата и обврските на државните службеници можат да се регулираат и со колективен договор. Сепак, законот, го гарантира правото на здружување. Со измените во Законот за организација и работа на органите на државната управа од 2010 година⁶² и преименувањето на Министерството за информатичко општество во Министерство за информатичко општество и администрација, се проширија и надлежностите на овој орган. Министерството за информатичко општество и администрација се стекна со надлежност да ги уредува прашањата во врска со администрацијата и регулирањето на статусот, правата и обврските на државните и јавните службеници.

Нормативната рамка, поврзана со организацијата на органите на државната управа е во директна корелација со детерминирањето на социјалните партнери меѓу кои би се воделе колективните преговори. Сметаме дека најсоодветен облик на уредување на работните односи на лицата кои се вработени во државната управа и локалната самоуправа беше склучувањето на Посебен колективен договор за државните органи и единиците на локална самоуправа на Република Македонија, чии можни страни ќе беа Синдикатот на УПОЗ и Министерството за информатичко општество и администрација. Слични модели на колективно договарање во оваа сфера од јавниот сектор препознаваме и во определени земји од регионот (Хрватска, Србија, Босна).

⁶¹ Службен весник на РМ, бр. 52/10 и понатаму.

⁶² Службен весник на РМ, бр. 167/10.

Меѓутоа денес состојбата радикално се менува, па така со примената на Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници се отвара ново поглавје за колективното преговарање, но дали ќе биде светло или пак темно, останува допрва да видиме. Ние, сепак во духот на светлината и на позитивниот пристап ќе ги сублимираме можностите за колективно преговарање во јавниот сектор по февруари 2015 година.

7. Иднината на колективните договори согласно новите закони во јавниот сектор

Веднаш, на почетокот да истакнеме дека двата закони отвораат можност за интегрален пристап и носење на еден грански колективен договор кој пред се би ги опфатил административните службеници, а во одредени сегменти и сите вработени во јавниот сектор, но велíme само во ограничена смисла. Ова затоа што јавниот сектор во Македонија е мултисекторски и опфаќа различни области, започнувајќи од образование (со секторите предучилишно згрижување, основно, средно и високо), културата, судството и сродните служби како независен јавен сектор, и секако административните службеници.

Потпишувањето на еден грански колективен договор кој ќе се однесува само на административните службеници не е доволно, бидејќи во државните и јавни органи и служби постојат и вработени кои не потпаѓаат во категоријата на административни службеници. Сепак, таквиот колективен договор ќе треба да ги опфати и овие вработени кои најчесто работат во техничко-помошните работни места. Неспорно е дека покрај овој грански колективен договор, сè уште е актуелно склучувањето на гранскиот колективен договор за судската служба и правосудните органи. Овие два грански колективни договори ниту во минатото, ниту пак денес во изменета нормативна реалност не се исклучуваат. Напротив, тие се дополнуваат и градат една целосна нормативна целина и слика во делот на колективните договори за вработените во државните и правосудните органи и служби.

Од друга страна пак, ќе биде потребно да се развива и колективното преговарање на ниво на работодавач, односно да се склучуваат поединечни колективни договори во различни области. Тоа е локалната самоуправа, судските служби, правосудните служби, министерствата и другите државни органи, казнено-поправните и воспитни установи, и т.н.

Во однос на колективните преговори, за тоа каква е и што ќе опфати содржината на колективниот договор за административните службеници и другите вработени, Законот за административни службеници и Законот за работните односи определуваат одредени насоки. Наједноставно кажано, речиси за се може да се преговара и договори, освен за платите. Или да бидеме попрецизни, за платите ќе може да се преговара, но во намален обем и при посебен правен режим каде автономијата на страните е значително ограничена. Содржината ќе треба да се насочи кон сите прашања од работен однос, или поинаку кажано за правата и обврските од работен однос, но сублимирани со посебностите и уникатноста на некои трудово-правни институти. Така, дел од содржината ќе биде во насока на општата трудово рамка. Овде влегуваат прашањата за работното време, годишните одмори, прашањата за безбедноста и заштитата при работа, престанокот на работниот однос и сл. Додека во однос на вработувањето, напредувањето, стручното усовршување и оспособување, класификацијата на работните места, а посебно за мерење на ефектот на службеникот, содржината на колективните преговори и договори, во голема мера е ограничена е поставена во конкретна рамка од страна на Законот за административни службеници. Со тоа за овие прашања ќе има намален обем на преговори, или пак воопшто нема да се преговара.

Што се однесува до платите на вработените административни службеници постои одредба во законот преточена во членот 88 став 1 кој предвидува вредноста на бодот од кој зависи висината на платата да се определува со одлука на Владата. Ова решение во значителна мера ги отежнува преговорите за висината на платата што всушност е сржта и есенцијата на причината за колективно преговарање. Но, сепак сметаме дека е можен одреден правен (законски) „маневар“ со кој ќе се отвори врата да се преговара и за висината на бодот⁶³.

Законот за административните службеници нема голем број на одредби кои директно упатуваат на уредување со колективен договор. Станува збор за само два члена (членот: 4 и 85), со што евидентно е дека законодавецот во голем обем сакал сам да ги уреди и деталните прашања. Исто така евидентно е дека во членот 85 при нормирањето на платата се упатува на колективен договор, а истото не е сторено кај уредувањето на надоместоците и другите трошоци. Сепак, дури и да не упатува членот 85 на колективен договор при определувањето на платата, тоа се подрабира согласно членот 206 од ЗРО, а посредно и преку членот 12 на истиот Закон. Во однос на Законот за вработените во јавниот сектор среќаваме неколку одредби повеќе, односно шест члена (членовите 3, 7, 24, 25, 26, 41,) кои упатуваат на колективно преговарање. Потенцираме дека тоа не значи забрана за колективно преговарање и уредување на права и обврски од работен однос во оној дел каде не се упатува на колективен договор.

⁶³ За што станува збор во оваа фаза на истражувањето нема да откриваме, а со цел задржување на нашиот неутрален статус и научен поглед кон социјалните партнери.

Дотолку повеќе што согласно Законот за вработените во јавниот сектор клучните прашања може директно да се уредуваат со колективни договори. Сметаме дека оттука нема потреба за никакви дилеми во иднина.

Ако говориме за поединечните колективни договори, тогаш треба да истакнеме дека тие ќе треба да се склучуваат во сите конкретни установи, служби, министерства, локални самоуправи. Овде треба да се внимава кога ќе имаме изворни поединечни колективни преговори, како на пример во конкретните министерства, или локални самоуправи, а кога ќе се склучува атипичен поединечен колективен договор како што е на пример кај разните управи (пр. управа за јавни приходи).

Во однос на колективните преговори во судската служба и правосудните органи веќе наведовме одредени согледби предходно, кои се однесуваат на страните на преговарање, односно кој ќе треба да преговара. Законот за судска служба ги опфаќа судските службеници, лицата вработени во судовите кои вршат технички и помошни работи и судската полиција. Од овие вработени само судските службеници имаат статус на административни службеници.

Што се однесува до одредбите содржани во овој Закон евидентно е дека станува збор за одредби кои во најголем дел се поклопуваат со Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административни службеници. Бидејќи Законот за судска служба е донесен само еден месец по нив, целата работа има логика. Во однос на совпаѓањето на одредбите, може да кажеме дека сепак постојат одредени мали разлики во формирањето на Советот на судската служба и Судскиот администратор. Во однос на другите прашања еви-

дентно е дури и да се нема правничко образование, дека најголем број од одредбите и институтите се повторуваат со посочените закони, како и со одредбите од Законот за работните односи. Така, на пример концептот на ниво на работни места се поклопува со оние во Законот за административни службеници, како и општата рамка за вработување и целокупната постапка, понатаму унапредувањето, мобилноста, правата и обврските од работен однос, платата, управувањето со ефектот на судските службеници и другите одредби. Забележително е што правото на годишен одмор е препишано од ЗРО, а платата од ЗАС. Од друга страна предвидена е посебна постапка за потешка дисциплинска повреда.

Сакаме да истакнеме дека Законот детално го уредил начинот на користење на платеното отсуство што е преседан во македонски рамки, бидејќи го ограничува правото на колективно преговарање од една страна, а од друга страна ваквото решение е не потребно.

Законските решенија содржани во Законот за јавното обвинителство пред се се однесуваат на системот на постапеност и надлежности на јавните обвинители во Република Македонија кои се однесуваат на постапката за именување и разрешување, организацијата и поставеноста на јавните обвинители и др. многу мал број на одредби се однесуваат на јавнообвинителска стручна служба (член 76- 87). Овие одредби пред се регулираат прашања од општите и посебните услови кои треба да ги исполнат вработените во јавнообвинителската служба и кои работи треба да се извршуваат за време на штрајк. Затоа е особено важно одредени права од работен однос на вработените во стручната јавно обвинителска служба да бидат уредени и доуредени со колективни договори. Според Законот во оваа служба влегуваат виши и

самостојни јавнообвинителски советници, јавнообвинителски советници и приправници⁶⁴.

Во Законот за извршување на санкции во главата V почнувајќи од членот 54 па до членот 76 уредени се прашањата од работните односи. Овој Закон ги опфаќа вработените во казнено-поправните и воспитно-поправните установи во Македонија и вработува три категории лица. Најнапред, лица кои се сметаат за државни службеници, на кои се применува Законот за административни службеници, затворска полиција, за кои важи овој закон во однос на правата од работен однос и Законот за вработените во јавниот сектор и помошно-технички персонал, за кои се применуваат одредбите од општите прописи за работен однос (пред се ЗРО). Во однос на судската полиција, евидентно е дека со измените на Законот објавени во Службен весник на РМ, бр. 43/14 радикално се менува законскиот текст во однос на правата од работен однос на овие лица и истиот се усогласува со Законот за административните службеници. Оттука, одредбите во најголем дел се поклопуваат со оние во ЗАС.

Имајќи го во предвид новиот систем кој се воспоставува од февруари 2015 години и посебните закони кои се усогласуваат со ЗВЈС и ЗАС сметаме дека е потребно да се задржиме на неколку прашања. Токму затоа во продолжение накратко ќе ги анализираме некои одредби од ЗВЈС и ЗАС кои се, пред сè, општи прашања од работен однос, без притоа да навлегуваме во постапката за вработување, напредување и мерење на ефектот на вработените кои се специфични и бараат посебна анализа.

⁶⁴ Во иднина треба да се донесе Закон за јавнообвинителска служба кој е во подготвка.

8. Права и обврски согласно ЗВЈС и ЗАС

Законот за вработените во јавниот сектор (ЗВЈС) е правен акт кој на општ и системски начин рамковно ги определува правата од работен однос на вработените во јавниот сектор. Станува збор за Закон кој прави обид на посебен начин да ги уреди начелата, класификацијата на работните места, евиденцијата, видовите на вработувања, општите права, должности и одговорности, мобилноста на вработените како и други општи права за вработените во јавниот сектор (член 1). Оттука неспорно е дека овој правен акт треба да биде основа за дополнително законско уредување на права од работен однос на вработените во посебните структурни, институционални и персонални рамки од јавниот сектор во Република Македонија. Со овој закон вработените во јавниот сектор се издвојуваат од општиот режим на вработени во земјата како посебна група на вработени според критериумот *ratione materiae*⁶⁵, односно според спецификите на работното место и извршувањето на работните задачи. Во овој случај спецификата е извршувањето на работа (труд) во јавниот сектор, што значи дека станува збор за засновање на работен однос во јавниот сектор. Тоа подразбира дека суштината на работниот

⁶⁵ Оваа поделба во работниот однос според спецификите на извршувањето на работата и според спецификите на субјектот кој ја извршува работата (*ratione persone*) е општоприфатена во трудовоправната теорија и практика, како и од страна на Меѓународната организација на трудот и Европската унија, види: Шундериќ Б., „Право меѓународне организације рада“, Београд, 2011, стр. 346, 423; Лубарда Б., „Европско радно право“, Подгорица, 2004, стр. 254, 260.

однос е иста во својата правна природа, па ако сакате и мета-правна природа, но практичната манифестација на работниот однос има одредени специфики согласно со природата на работата, односно работното место⁶⁶.

Од друга страна, Законот за административните службеници (ЗАС) претставува специјален закон во однос на Законот за вработените во јавниот сектор, бидејќи на посебен начин уредува некои од прашањата од работен однос на административните службеници. Меѓу нив спаѓаат статусот, класификацијата, вработувањето, унапредувањето, стручно-то усовршување и оспособување, платата, материјалната одговорност, престанокот на работниот однос, дисциплинската одговорност и други прашања кои се со трудово-правна содржина и се дел од работниот однос на административните службеници (спореди со член 1). Овој закон се однесува на административните службеници само во однос на прашања од работен однос (ст. 1, член 4).

Административните службеници се делат на државни службеници и јавни службеници според критериумите на вработување предвидени во членот 3 на ЗАС. Внимание предизвикува ставот 2 на членот 4 кој издвојува посебна група на административни службеници кои правата од работен однос ќе можат да ги уредуваат со посебни закони или колективен договор.

Во низата прашања и институти коишто ги уредува Законот за вработените во јавниот сектор посебно ќе се задржиме на глава 6 која ги опфаќа општите права, должности,

⁶⁶ За ова повеќе кај: Балтиќ А., Деспотовиќ М. „Основи радног права Југославије“, Београд, 1981, стр.9; Лукиќ Р. „Увод у право“, Београд, 1995, стр. 355.

забрани и одговорности, како и престанок на работниот однос на вработените во јавниот сектор, додека кај Законот за административните службеници ќе се задржиме на стручно-то усовршување на административните службеници, платата и надоместоците на плата и престанокот на работниот однос и тоа низ призмата на нивната практична примена, меѓусебна (меѓузаконска) поврзаност, како и нивната поврзаност со Законот за работните односи⁶⁷.

8.1. Содржина на правата, должностите и забраните од работен однос предвидени со ЗВЈС и ЗАС

Законот за вработените во јавниот сектор ги уредува општите права и должности за вработените од јавниот сектор, како што предвидува ст. 1 на членот 24. Впрочем, тоа се гледа од самата содржина на законот. Во ставот 2 на членот се предвидува дека општите права, а кои подолу ќе бидат предмет на наша подлабока анализа, може да се регулираат и со посебни закони и колективен договор што е на линија на општоприфатениот концепт согласно со Уставот на РМ⁶⁸ и ЗРО (согласно со ст. 2, член 1). Дури и повеќе, во смисла дека со посебните закони и колективни договори правата и обврските на вработените во јавниот сектор може поинаку да се уредат. Тоа значи дека согласно со спецификите на работата и службата, како и согласно со слободната волја на социјалните партнери или законодавецот содржината на правата од работен однос за вработените во јавниот сектор може по-

⁶⁷ Службен весник на РМ, бр. 62/05 и понатаму.

⁶⁸ Службен весник на РМ., бр. 52/91 и понатаму, член 32, ст. 5.

инаку да се уредуваат. Токму тоа и се манифестираше во Законот за административните службеници каде одредени прашања поинаку (подетално) се уредија, како што е платата и надоместоците, постапката за вработување, престанокот на работниот однос, унапредувањето итн.

Инаку, анализирајќи го Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници се забележува издвојување на корпус на одредби кои сè права за вработените од работен однос. Потоа следува корпус на одредби кои сè должности, односно обврски за вработените, за да третата група на одредби ја чинат забрани (пред сè за одредени поведенија) на вработените⁶⁹.

8.2. Права од работен однос за вработените во јавниот сектор и административните службеници

Во корпусот на права ЗВЈС ги издвојува правото на плата и надоместоци на плата, одмори и отсуства, работа во соодветни услови, правото на стручно усовршување, правото на заштита, заштита во случај на пријавување на кривично дело или сомнеж, мирување на правата од работен однос, синдикално организирање и штрајк, како и правото на кандидирање на избори. Дел од овие права кореспондираат и со одредбите во Законот за административните службеници кои во продолжение подетално ќе ги анализираме. Нашето поле

⁶⁹ Законот за административните службеници ја нема оваа структура на одредби на изразит и видлив начин како Законот за вработените во јавниот сектор. Но, преку трудовоправна анализа оваа поделба може да се воочи и голем дел да се препознае и кај ЗАС.

на интерес и анализа ќе се насочи на индивидуалните права од работен однос, додека колективните права, како што е правото на синдикално организирање и правото на штрајк согласно со членот 32 на ЗВЈС нема да биде опфатено⁷⁰.

8.2.1. Право на плата и надоместоци на плата

Во рамките на општите права предвидени во ЗВЈС во членот 25 наведена е платата и надоместоците како прво право од работен однос. Станува збор за одредба која не го уредува правото на плата и парични надоместоци, туку упатува на посебните закони за јавниот сектор, ЗРО и колективните договори. Тоа е очекувано со оглед на структурата на овој закон и обемот на уредување.

За разлика од него, посебниот Закон за административни службеници прашањето на платата и паричните надоместоци го уредува поопширно и детално. Тоа е разбирливо бидејќи државните и јавните службеници правото на плата и надоместоци го остваруваат во рамките на повеќеслоен нормативен систем каде Законот за извршување на буџет има клучна улога, пред сè во однос на висината на платите.

Законот за административни службеници утврдува дека секој административен службеник има право на плата, но во ст.3 на членот 85 постои норма која начинот на исплатата на платите го уреди порестриктивно отколку ЗРО со членот 109. Имено, со ЗАС не е утврдено до кога најдоцна мора да се ис-

⁷⁰ За колективните права од работен однос и особено правото на синдикално организирање може повеќе да се види кај: Л. Јовевски, *ibidem*, стр. 37-67.

плати платата за претходниот месец како што е во ЗРО, до 15 дена од изминување на исплатниот период. Односно во ЗАС тоа мора да се стори најдоцна до крајот на следниот месец. Интересно е што овој закон предвидува поинаква методологија за пресметување на висината на платата, определувајќи посебни (специфични и уникатни) мерила и критериуми. Платата според членот 86 е составена од *основна* компонента и *исклучителна* компонента. Овие термини може да создадат одредедни забуни. Не станува збор за основна плата и додатоци на плата кои се предвидени согласно со член 105 на ЗРО, туку за посебни мерила (правни инструменти) поделени во две групи како основни и исклучителни (посебни). Тоа е видливо и преку членот 87 и членот 89 на ЗАС. Основната плата како правен и економски термин и институт се применува и кај административните службеници што нормативно е потврдено и со членот 90 на ЗАС. Исто така преку колективните преговори начинот и висината на платата може да се уреди меѓу социјалните партнери (став 1, член 85), а тоа значи дека мора да се знае колку изнесува основната плата. Сепак постои содржинска сличност и преклопување помеѓу основната плата предвидена со ЗРО и основната компонента на плата според ЗАС. Второто претставува специфичен терминологски израз и институт на македонскиот правен систем.

Според Законот за административните службеници основната плата се определува преку бодови, при што како критериуми се земени различни основи кои се јавуваат како делови на основната компонента (основно мерило). Критериумите се степен на образование, ниво и стаж. Во зависност од овие критериуми вработениот има повисока или пониска плата (согласно со член 87, повеќе или помалку бодови). Вредноста на бодот согласно членот 88 го утврдува или Владата,

или општинските и градски совети, или основачот во зависност од тоа во која институција, орган или општина работи административниот службеник. Овој член предизвикува две правни контраверзи. Најнапред, дали може со управен акт, односно одлука, да се „определи“ износот на платата, односно паричниот износ на бодовите. Дали тогаш се ограничува правото на колективно преговарање во делот на платите, или *mutatis mutandi*, за што ќе преговараат страните ако не за платите. Од друга страна, другите права од работен однос во најголем дел нормативно се уредени со општите и посебните прописи за работни односи, па нивното уредување со колективен договор има помало значење, што всушност и практиката го потврди.

Второто прашање се однесува на ставот 4 од членот 88 кој предвидува дека висината на платите на административните службеници кои работат во општините и јавните службеници не може да бидат повисоки од оние на државните службеници. Дали овој став не претставува директна дискриминација според ЗРО и според актите на МОТ и европското комунитарно право? Секако, однапред определувањето на висината на платата не е забрането, но тоа истовремено подразбира и можност за флукуација на висината на платите. Станува збор за концепт кој е различен од земја до земја⁷¹.

Исклучителната компонента на платата, според членот 89 на ЗАС, во голема мера се поклопува со додатоците на плата предвидени со Законот за работните односи во членот

⁷¹ Во некои земји висината на платата на државните и јавните службеници се определува преку колективни договори, или пак комбинирано и со закон и со колективен договор, како што се Франција, Австрија, Грција, Германија и др.

106, ст. 3. Впрочем, и термилошки ЗАС говори за додатоци на плата, па така меѓу нив ги определува додатокот за посебни услови за работа, додатокот за прилагодување на пазарот на труд и додатоците за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа. Освен додатокот за прилагодување на пазарот на труд, другите се идентични со оние од ЗРО.

Додатокот за посебни услови за работа се дава за работни места кои посебно треба да бидат предвидени, при што генерално се издвојуваат два основа за тоа. Првиот е, висок ризик за живот и здравје, додека вториот основ е, вработениот да е кабинетски службеник. Треба да подвлечеме дека за првиот основ потребна е стручна проценка на работните места (согласно со прописите за безбедност и здравје при работа), без која не може да се определи висината на ризикот за работни места според актот за систематизација на работни места.

Додатокот за прилагодување на пазарот на труд е новина во трудово-правната содржина на работниот однос во Македонија и претставува исчекор напред. Овој додаток е особено потребен и битен за административните службеници, бидејќи во стопанството работодавачот има други инструменти како да ги задржи вработените кои му се особено потребни. Со членот 91 во ЗАС сега и административниот службеник може да биде посебно наградуван заради критериуми определни со законот, меѓу кои се издвојуваат: големата разлика во платите во другите сектори, отежнато вработување или високиот степен на напуштање на работното место, мал број на квалификувани лица од областа, и повеќегодишно стручно усовршување.

Додатоците за ноќна работа, работа во смени и прекувремена работа ја следат нормативната линија и содржина

како и Законот за работните односи. Единствено што овде посебно привлекува внимание и отвора дилеми е тоа што доколку административниот службеник работи за време на неделен одмор, за време на празници и подолго работно време од полното има право на слободни часови, односно денови колку што бил ангажиран за работата надвор од редовното работно време (ст. 5, член 92). Но, овде постои исклучок (ст. 7) кој предвидува дека овие часови, односно денови, може да не му бидат овозможени, а за замена да „му се исплати додаток на плата од 35% од износот на основната плата, пресметана на час“.

Сметаме дека на овој начин определено, ова законско решение е на штета на вработениот и отвора можност за бројни злоупотреби и дискриминација. Бидејќи работодавачот е тој којшто диспозитивно одлучува за ова право, па тој може селективно да го применува кон вработените, односно некои да добиваат само слободни денови, а други да добиваат само паричен износ. На прв поглед се чини дека паричниот износ како алтернатива на слободните часови или денови е подобро и повеќе посакувано право. Но, парадоксот е во тоа што не секогаш на вработениот парите можат да му го заменат слободното време кое тој го изгубил со семејството или за себе. Ваквото решение е спротивно и со Конвенцијата 156 на МОТ⁷² која предвидува усогласување на професионалните со семејните обврски.

Со членот 93 на Законот за административните службеници се предвидува правото на други надоместоци на плата.

⁷² Конвенција 156 (C156), од 23 јуни 1981, стапена во сила на 11 август 1983, види: „Меѓународни стандарди на трудот“, МТСП, Скопје, 2007, стр. 239.

Најнапред сакаме да укажеме дека не станува збор за надоместоци на плата туку за трошоци поврзани со работата. Впрочем, и кога ќе го читаме членот гледаме дека предмет на уредување се токму трошоците поврзани со работата, а претходно регулирани и со членот 113 на Законот за работните односи. Имено, оваа термилошка грешка треба што поскоро да се измени, бидејќи согласно со трудово-правната наука и јуриспруденција надоместок на плата е сосема поинакво право од тоа за што се говори во членот 93 на ЗАС. Бидејќи членот во насловот вели „други надоместоци на плата“, се добива впечаток дека и додатоците кои се претходно уредени законодавецот ги смета за надоместоци на плата, што секако не е точно. Дека на законодавецот не му е јасно што е плата а што надоместок на плата, говорат и следните членови, односно членот 95, 96, и 97. Тоа се случаите кога работникот користи годишен одмор, кога е суспендиран од работа и кога штрајкува. Во овие случаи вработениот има право на надоместок на плата, а не право на плата, како што лексички предвидува Законот за административните службеници. Сакаме да укажеме дека овие недостатоци не се само формални и небитни, туку тие внесуваат забуна кај правниците и нејаснотија за што точно станува збор и се во контрадикција со ЗРО.

Вистински надоместок којшто е коректно лексички напишан е надоместокот за време на привремена неспособност (спреченост) за работа, кое право е регулирано во членот 94.

8.2.2. Право на одмори и отсуства

Правото на одмори и отсуства е дел од општите права од работен однос предвидени со Законот за вработените во јавниот сектор, во членот 26. Законот не ја определува содржината на правото, односно начинот, постапката, видовите и времетраењето на одморите и отсуствата од работа, туку остава тоа да се уреди преку посебните закони и колективните договори.

Меѓутоа, Законот за административни службеници ова право не го уредува на ниту еден начин, па соодветно, за ова право ќе важат општите одредби од Законот за работните односи предвидени во X глава (член 132-155). Неспорно е дека ЗРО детално и во голем обем го уредува ова прашање, но сметаме дека пожелно е одредени специфики за одморите и отсуствата кои се карактеристични за вработените во јавниот сектор и административните службеници да се уредат преку колективните договори (со Општиот колективен договор за вработените во јавниот сектор и со посебните за одделни сектори, како што се административни службеници, образование и сл.), како што на пример е истовременото колективно користење на годишниот одмор во одредени јавни сектори.

8.2.3. Право на соодветни работни услови

Правото на работа во соодветни работни услови го издвојуваме како посебно право заради неговата важност. Иако Законот за вработените во јавниот сектор му посветува еден рамковен член, тој е многу важен од два аспекта. Пред сè, по-

требно е обезбедување на организациони, технички и проторни услови за да може вработениот во јавниот сектор успешно да ја изврши својата работна задача. Ова е особено битно во некои сектори како што се работата во социјалната сфера, образованието и сл., каде работната средина и добрите услови на работно место директно влијаат на квалитетот на работата. Втор, важен аспект е заштитата на здравјето и безбедноста при работа на вработените. Од оваа призма ќе мора да се применат законските одредби од Законот за безбедност и здравје при работа⁷³, подзаконските акти, односно правилниците, а ако нема да се донесат посебни правилници на ниво на област, и секако, во колективните договори да се предвидат одредби со адекватна содржина.

Законот за административните службеници не го уредува ова прашање, што значи дека директно ќе се применуваат другите погореспоменати акти.

8.2.4. Стручно усовршување

Правото на стручно усовршување е едно од основните права на вработениот од работен однос. Тоа подразбира можност за напредување, но и задржување на работното место, односно јакнење на конкурентноста на вработениот на пазарот на трудот.

Законот за вработените во јавниот сектор правото на стручно усовршување го предвидува во членот 28, каде пак, во ставот 1 се вели дека за негово остварување е по-

⁷³ Службен весник на РМ, бр. 92/07 и понатаму.

требно институциите да донесат соодветни програми. Без овие програми всушност ова право и не може да се реализира во практика. Тие претставуваат конститутивен услов, односно *conditio sine quo non*. Оттука нивното значење е особено битно во реализацијата на правото.

Законот за административните службеници ова право го предвидува во посебна глава IX. Административниот службеник во текот на годината има право на стручно усовршување, но истото е и негова обврска. Усовршувањето се прави во насока на подобрување на општите компетенции на административниот службеник и тогаш тие обуки се генерички обуки (ст. 2, чл. 55) и се во насока на подобрување и усовршување на посебните компетенции, кои обуки се сметаат за специјализирани (ст. 3, чл. 55). Битно е што при спроведувањето на генеричките обуки потребно е да се подготви годишна програма за сите административни службеници од Министерството за информатичко општество и администрација, при што секој вработен мора да посети барем пет генерички обуки годишно. На тој начин административниот службеник е во постојан поттик и „кондиција“ во однос на надградувањето и усовршувањето (член 56).

Покрај оваа програма се прави и индивидуален план за секој административен службеник во кој се содржани информации за стручното усовршување и обуки кои ги посетува службеникот, односно планот за усовршување за тековната година. Овие индивидуални планови се групираат и се составен дел од годишниот план за обуки на административните службеници во институцијата. Овој план е општ план и во себе ги содржи индивидуалните планови на вработените во институцијата (член 58).

Покрај овие планови и програми за административните службеници се предвидува уште една обука, која е задолжителна за напредување од ниво В1 во категорија Б. Согласно со членот 57 на ЗАС станува збор за обука за административно управување која е задолжителна за повисоките нивоа на работни места, односно за административните службеници кои имаат раководни и управувачки функции. Во врска со оваа обука исто така се подготвува годишен план од страна на Министерството.

Кај сите досегашни програми и планови формата и содржината ја определува министерот.

Во овој дел од законот, во членот 59 се предвидуваат одредби за начинот на полагање на испитот за административно управување, кој се полага по спроведената обука. Овој услов е дополнителен и посебен услов за унапредување во некое од работните места за категоријата Б за што споменавме погоре. Законот не определува во кое ниво на категоријата Б би се напредувало, но според екстензивното толкување на членот 24, 25 и 27, како и духот на законот и правната логика, би требало да биде нивото Б4.

Покрај обуките кои се основен начин на стручно усовршување, Законот за јавните службеници предвидува и можност преку менторство да се поттикне и помогне усовршувањето на службениците (член 60). Менторството го прави секогаш вработен со повисоко звање и функција од менторирањето, кој има завршено обука за ментор и кој е запишан во регистарот на ментори при Министерството. Менторството може да биде советодавно и практично. Советодавното менторство е пренесување на знаења и вештини преку конкретни и непосредни совети од менторот, додека пак практично-то менторство се остварува преку набљудување на работата

на менторираниот и давање на консултации и практична работа. Практичната работа треба да биде во насока на усовршување на вештините за кои се обучува менторираниот.

8.2.5. Право на заштита

Ова право подразбира дека вработените во јавниот сектор (според член 29, ЗВЈС) своите права од работен однос имаат право (можност) да ги заштитат пред суд и надлежен орган. Тоа значи дека вработените можат да поведат постапка за заштита на правата од работен однос. Таа заштита според посочениот член се остварува „во согласност со закон“. Законот за вработените во јавниот сектор не вели ништо повеќе. Тоа значи дека остварувањето на заштитата на правата од работен однос се остварува согласно со Законот за работните односи и согласно со посебните закони за различните јавни сектори. Меѓутоа, Законот за државните службеници не предвидува посебни одредби за постапката за заштита на правата од работен однос, освен во членот 76 ст. 22, и членот 98, ст. 9 каде се предвидува можност за жалба, како дел од интерната заштита на вработениот кај работодавачот.

Оттука, постапката се спроведува согласно со член 181 од Законот за работните односи. Според ЗРО заштитата се одвива пред органите на работодавачот и пред работните судови, а самата постапка е двослојна, односно се јавува како интерна и екстерна заштита. Интерната заштита (заштитата кај работодавачот) е задолжителна и е услов за понатамошно остварување на правото на заштита. Според членот 14 и 19 на ЗАС интерната заштита се одвива пред посебно формираната Комисија од страна на Агенцијата за администрација.

Комисијата е второстепен орган кој одлучува по жалби и приговори во однос на прашања од работен однос на административните службеници. Роковите на постапување се идентични со оние предвидени во ЗРО. Доколку вработениот не е задоволен од одлуката на Комисијата, односно нема одлука во предвидениот рок, правна заштита може да побара пред надлежниот суд, кој во овој случај е работниот суд (посебното одделение за работни односи при граѓанските судови).

Соодветно на претходно кажаното можеме да заклучиме дека правото на заштита на вработените во јавниот сектор, меѓу кои и на административните службеници, се одвива во рамките на постапката предвидена согласно со одредбите од ЗРО и членот 19 на ЗАС, како и пред надлежните судови за прашања од работен однос.

8.2.6. Заштита на вработените кои пријавиле сомневање или сознание за кривично дело или за незаконско или недозволиво постапување

Ова право претставува новина во рамките на трудово-правната содржина на работниот однос и истото е исчекор напред во насока на спречување мобинг, дискриминација и други недозволиви дејствија врз вработените кои алармираат за кривични дела или незаконско и недозволиво постапување на други вработени во службата. Ова право добива поголемо значење и вистинска вредност доколку се употребува против беззаконието и самоволието на претпоставениот, односно раководителот во институцијата.

Законот за вработените во јавниот сектор предвидува еден член по однос на ова право (член 30), каде се отвора

можност вработените усно или писмено да пријават сомнение или сознание за сторено кривично дело, незаконско или недозволено постапување. Во законот не се наведува кон кого се однесува ова право, што значи дека тоа е насочено кон секој друг вработен кој извршува или постапува противзаконски. Пријавувањето може да се случи доколку делото е извршено, или пак е во тек на извршување, притоа ако за тоа се има сознание или сомневање. Сомнежот, како основ за пријавување, сметаме дека треба да биде дополнет со одредба во став 2 на овој член, која би била противтежа доколку станува збор за злоупотреба на правото. Имено, сомнежот доколку неспорно е неоснован, тогаш лицето кое пријавува би требало да подлежи на одговорност, особено ако таквите пријави со неоснован сомнеж се повторуваат.

Пријавувањето се однесува за кривични дела против службената должност, ако се загрозува јавниот интерес, безбедноста и одбраната. Притоа содржината на правото се однесува на заштита на анонимноста и доверливост на лицето кое пријавува. Ова право според членот 30 се обезбедува според закон. Но, Законот за административните службеници не го споменува ова право, ниту пак Законот за работните односи. Оттука, единствено ЗВЈС претставува правна рамка од која ова право извира. Сметаме дека истото, доколку не е уредено со некој посебен закон од други области во јавниот сектор, би требало да се доуреди со колективните договори.

Правото на заштита, доколку вработениот пријавува кривично дело, незаконско и недозволиво постапување, во одредени аспекти треба да го поврзуваме со обврската на вработениот да укажува на незаконски работни задачи согласно со членот 35 на ЗВЈС. Тие иако не се тежа и противтежа, сепак се поврзани и прават една нормативна целина.

8.2.7. Мирување на работниот однос⁷⁴

Ова право веќе постои во Законот за работните односи, но со Законот за вработените во јавниот сектор номотехнички подобро е уредено. Имено, ЗРО во повеќе членови и на неколку места го уредува ова прашање (чл. 45, 151 и 152), додека ЗВЈС правото на мирување на работниот однос го уредува интегрално во членот 31.

Покрај номотехничките разлики постојат и неколку содржински и битни разлики. Во Законот за вработените во јавниот сектор, рокот во кој на вработениот му мируваат правата од работен однос и може да се врати на работното место изнесува 5 работни дена. Овој е пократок рок од оној предвиден со ЗРО, кој изнесува 15 дена. На тој начин ЗВЈС има *specifica differentia* во однос на ЗРО за правото на мирување на работниот однос, која е допуштена и согласно со правилото *lex generalis derogate lex specialis* се применува. Сето ова важи и за брачниот другар на вработениот кој е упатен во странство според различните основи предвидени со ЗВЈС. Инаку основите за мирување на работниот однос се исти со оние во ЗРО, а тоа се именување на јавна функција и упатување во странство. Сепак, покрај именуван, испуштен е основот „избор“ на јавна функција кој е предвиден согласно со ЗРО, па соодветно за овој основ ќе се применува општиот пропис.

Во членот 31 на ЗВЈС е предвидено дека вработениот има право по престанокот на мирувањето на работниот од-

⁷⁴ Кога мирува работниот однос всушност станува збор за мирување на правата и обврските од работен однос. Оттука термилошки, можеби, поадекватно е да се говори за мирување на правата и обврските од работен однос

нос да се врати на работно место најмалку на исто ниво со нивото на кое бил пред заминувањето на функцијата или во странство. Тоа е добро решение кое не остава простор за различни толкувања на штета на вработениот, како што е тоа можно според ЗРО кој предвидува враќање на работно место кое одговара на степенот на стручната подготовка, што е многу поразлично од враќање на претходно работно место.

Во овој член се предвидува и правото на двегодишно стручно усовршување на вработениот во јавниот сектор по негово барање, но задолжителен услов е согласност на функционерот кој раководи со институцијата, што е лошо решение бидејќи се отвора можност за дискриминација, произволност и субјективност при одлучувањето.

Законот за административните службеници не го уредува правото на мирување на работниот однос, за што смета-ме дека е во ред и дека нема особена потреба и во овој закон дополнително да се пропишуваат норми.

8.2.8. Право на кандидирање на избори

Согласно со членот 33, вработените во јавниот сектор имаат право да се кандидираат на сите видови на избори во државата. Ова право е неспорно и е предвидено со Уставот на РМ⁷⁵. Меѓутоа, тоа што е битно во однос на ова законско решение е дека доколку вработените се кандидираат на избори имаат право на неплатено отсуство за време на изборната кампања. Ова право од трудово-правен аспект е специфика на ЗВЈС и не го среќаваме во други трудово-правни акти.

⁷⁵ Станува збор за избирачко право согласно со член 22 ст. 2 на Уставот.

Оттука, можеби е време да се размислува истото да се воведат за сите вработени, бидејќи на овој начин вработените во стопанството се ставени во понеповолна положба бидејќи ова право го немаат. Секако, тие може да побараат неплатено отсуство според основите предвидени во ЗРО (основите треба да се предвидат во колективен договор)⁷⁶ во траење најдолго до 3 месеци.

Правото на кандидирање на избори е уредено екстензивно бидејќи тоа не се однесува само на директното учество во изборниот процес, туку и на заштита од дискриминација на вработениот кој учествува во изборите и кампањата заради неговата политичка определба и политичко мислење (ст .3).

8.3. Должности (обврски) од работен однос на вработените во јавниот сектор и административните службеници

Законот за вработените во јавниот сектор опфаќа обврски од работен однос кои ги преточува во императивна норма, како што сè: извршување на работата и работните задачи, должноста за укажување на незаконски работи, должност за известување за отсуство од работа и должност за постапување по барање за упатување. Законот за административните службеници не предвидува посебни одредби во врска со овие должности, односно обврски, но сепак предвидува една должност согласно со членот 69 која се однесува на учеството во работата на изборните органи и надгледување

⁷⁶ Спореди: член 147 на Законот за работните односи

на екстерното проверување. Оваа должност со оглед на нејзината содржина нема да биде предмет на наше подлабоко интересирање и анализа во оваа прилика.

Должностите согласно со ЗВЈС ги среќаваме и во ЗРО, но во посебниот закон тие содржински се моделирани согласно со потребите на вработените во јавниот сектор и содржат норми кои уредуваат одредени специфики на службеничкиот однос.

8.3.1. Должност за извршување на работата и работните задачи

Оваа обврска согласно со членот 34 на ЗВЈС подразбира дека вработените имаат обврска да ги извршуваат работните задачи предвидени согласно со систематизацијата на работните места во институцијата во која работат, односно оние работи и работни задачи кои се опишани за нивното конкретно работно место. Оваа обврска е многу битна, бидејќи се поставува прашањето дали вработените може да извршуваат и работни задачи кои не се опишани на нивното работно место. Одговорот без нималку сомневање треба да гласи **не**. Законот, од друга страна, определува дека може да се извршуваат и други работи и работни задачи со писмено задолжение од непосредно претпоставениот (ст. 2). Ова е крајно спорно и несомнено е основ за злоупотреба на овластувањата на претпоставените. Спротивно е на меѓународните стандарди и домашните акти како што е Уставот и Законот за работните односи, но и другите прописи за забрана од дискриминација. Вака предвидената обврска значи дека во секое време и за секоја работа која одговара на професионалните квалификации и работни компетенции на вработениот

може да му се наложи да извршува друга работа. Овој став е прешироко поставен, па затоа заради спречување на злоупотреби треба точно да се определи во кои случаи и околности, како и според кои критериуми ќе може да се бара вработениот да извршува работни задачи кои не се опис на неговото работно место и колку за тоа ќе добие зголемување на платата. Бидејќи ова не е предвидено со законот, тоа ќе мора да се стори со колективните договори.

Вака сфатена оваа должност во исто време е и право на вработените со што на вистински начин и во содржински целосно го уредува ова прашање во интерес на двата субјекта.

8.3.2. Должност за укажување на незаконски работи

Оваа обврска на вработените во јавниот сектор во себе опфаќа две основни компоненти (член 35). Првата е должноста да се извршуваат работните задачи дадени од функционерот и во овој дел се надоврзува со обврската предвидена во членот 34. Втората обврска која ја имаат вработените, која воедно кореспондира и како еден вид на право, е да укажат за незаконитоста на работната задача која им се дава. Притоа вработените во таков случај треба да го известат лицето кое им ја дава задачата (ст. 2). Во законот не е определено на кој начин да го известат лицето кое ја дава задачата, па соодветно, тоа ќе можат да го сторат писмено или усно. Сепак, укажуваме дека од трудово-правен аспект ова известување треба да биде писмено согласно со елементот на правност на работниот однос, како и за заштита на вработениот во евентуална дополнителна постапка за одговорност.

Вработениот јавен службеник има право да одбие да ја изврши работната задача само доколку нејзиното извршу-

вање предизвикува кривично дело (ст.3). Во овој дел членот 35 се надополнува со членот 30 каде вработениот има заштита бидејќи случајот мора да се пријави на повисокиот претпоставен и Државната комисија за спречување на корупција. Во спротивно и вработениот ќе одговара за извршувањето на незаконитата и неуставната работна задача.

Инаку лицето кое ја дава работната задача, доколку му се укаже дека е незаконска, неуставна, или спротивна на друг пропис, тој мора да ја даде во писмена форма. Тогаш вработениот мора да ја изврши освен во случаите кои ги споменавме погоре, а согласно со ст. 3 на членот 35 од ЗВЈС.

8.8.3. Известување за отсуство

Оваа обврска е предвидена со Законот за работните односи, меѓутоа на посреден начин преку одредбите за отказ на работниот однос согласно со членот 81 став 1 т. 6, како и членот 33 ст. 1. Од друга страна, пак, Законот за вработените во јавниот сектор дава дополнителна тежина на ова право со тоа што воведува конкретна императивна норма која предвидува должност на вработениот да го извести претпоставениот доколку е отсутен, односно спречен да дојде на работа. Битно е тоа што согласно со членот 36 на ЗВЈС вработениот мора да го извести претпоставениот за своето отсуство до истекот на работното време, за разлика од ЗРО каде индиректно дознаваме дека тој рок е 48 часа (во спротивно тоа е основ за давање отказ на договорот за вработување). Исклучок е настанување на виша сила, кога известувањето треба да се даде веднаш по престанувањето на ограничувачките околности (ст. 2).

Спорно е тоа што не е определено како треба да го извести претпоставениот за спреченоста за доаѓање на работа. Со оглед на околностите за кои ова право се користи, известувањето би можело да е усно, но тоа отвора простор за евентуални злоупотреби. Истите ќе се спречат, или надминат доколку спреченоста за доаѓање на работното место е поткрепена со одредена документација (на пример, извештај од доктор), но секогаш тоа не е можно.

Иако Законот не говори за последиците при непочитување на оваа должност, сепак тоа е основ за поведување постапка за одговорност на вработениот која може да прерасне и во отказ на договорот за вработување со отказан рок согласно со член 81 ст. 1 т 5 од ЗРО. Законот за административни службеници неизвештувањето го смета за дисциплинска неуредност согласно со членот 72, ст. 1 т. 8.

8.3.4. Упатување на вработен

Согласно со Законот за вработените во јавниот сектор, член 37, тие можат да бидат упатени без нивна согласност на работни места кај работодавачи надвор од нивното живеалиште. Станува збор за ограничени случаи согласно со критериумот „вонредни околности“ во кои спаѓаат природни непогоди, епидемии, поплави, и сл. Упатувањето може да трае најдолго до три месеци, а претходно до завршување на вонредните околности. Нејасно е кај кој работодавач/и може да биде упатен вработениот. Претпоставуваме дека се мислело на работодавач во јавниот сектор, а не во приватниот, бидејќи при вонредни околности во одредени случаи и работодавачите од стопанството може да бидат вклучени во рамките на надминување и спречување на состојбите предизви-

кани од виша сила. Доколку вработениот во јавниот сектор се упати кај работодавач од стопанството, тоа отвора палета на други прашања.

Законот за административните службеници нема одредби кои се однесуваат на ова прашање, па затоа се применуваат одредбите од ЗВЈС, освен во делот за санкционирање на ова поведење како дисциплински престап.

8.4. Забрани и одговорности од работен однос на вработените во јавниот сектор и државните службеници

Во овој дел од содржината на правата од работен однос има дисперзираност на одредбите во двата закона. Тоа е логично со оглед на природата и содржината на нормите кои ги среќаваме во овој дел. Во Законот за вработените во јавниот сектор има две забрани кои се однесуваат за политичкото дејствување и примањето подароци, а одговорноста е уредена како општа рамка која упатува на посебни закони. Од друга страна, пак, Законот за административните службеници детално ја уредува дисциплинската и материјалната одговорност на вработените во јавниот сектор, додека пак посебни забрани од типот на оние во ЗВЈС не среќаваме.

8.4.1. Политичко дејствување на работно место

Во членот 38 на Законот за вработените во јавниот сектор се забранува политичко дејствување на вработените. Тоа се огледа во четири насоки. Првата е професионалност при извршувањето на работните задачи без разлика на членството во партија или учеството во партиските активности

(ст. 1). Вториот столб на забраната е забрана за агитирање и искажување на своите политички и партиски ставови и убедувања на работното место (ст. 2). Третата забрана се однесува на забраната за директно учество во изборните активности, но само за работното време, и четвртата забрана се однесува на истакнувањето на партиски симболи во работните и просториите на институцијата.

8.4.2. Забрана за примање подароци

Законот за вработените во јавниот сектор го уредува и прашањето за примањето на подароци (член 39), а како општ акт кој важи за сите јавни и државни служби се применува во сите сектори и институции, па оттука и нема потреба од дополнително законско уредување на ова прашање со посебните закони.

Законот предвидува забрана за примање на подароци со вредност поголема од 1000 денари, или пак 3000 денари од исто лице во текот на една година. Овие подароци се сметаат како подароци од пониска вредност. Секој подарок кој што ја надминува таа вредност, доколку е примен, станува сопственост на работодавачот. Предвидени се и исклучоци кои се однесуваат на подароци кои се добиени при посети и гостувања на меѓународни организации, службени лица и протоколарни подароци. Всушност, сите овие согласно со ЗВЈС се сметаат за протоколарни подароци. Вработените треба да ги предупредуваат давателите на подароци. За начинот на располагање и управување со евиденцијата на подароците како и други прашања, Владата треба да донесе уредба. Во членот 39 не е уредено што се случува доколку вработениот земе недозволен подарок. Но, според членот 73 ст. 1 т. 11 на Зако-

нот за административните службеници станува збор за дисциплински престап за овие вработени.

8.4.3. Одговорност за вршење на работните задачи

Вршењето на работните задачи го извршува вработениот лично, а врската која се јавува меѓу вработениот и работата што ја извршува е лична врска, што впрочем, е основен елемент на работниот однос. Оваа лична врска подразбира покрај личното извршување на работните задачи и лична одговорност на вработениот за извршувањето на задачите, што пак е начело на работниот однос.

Личната одговорност на вработените во јавниот сектор е предвидена со членот 40 на ЗВЈС. Личната одговорност содржински се јавува во два вида. Како дисциплинска одговорност и како материјална одговорност. Материјалната одговорност се однесува на причинетата штета која ја направил вработениот кон работодавачот или пак, кон трети лица. Покрај овие одговорности постои и кривична одговорност која процесно се остварува надвор од работниот однос, а по битието на делото извира од работниот однос. Дисциплинската и материјалната одговорност се уредуваат со посебен закон, што значи со посебни (специјални) закони во зависност од јавниот сектор. Во рамките на административните службеници со ЗАС ова прашање е детално уредено. Сепак, заради форматот на трудот и концептот на нашето истражување во оваа прилика нема подетално да се задржиме на решенијата во Законот за административните службеници од областа на одговорноста и надоместување на штетата.

8.5. Престанок на работниот однос

Престанокот на работниот однос е едно од централните прашања во работниот однос уште од неговото создавање, па до денес. Секој работен однос има свој почеток и крај, или финале, завршеток, без разлика дали станува збор за стопанство или јавен сектор. Оттука, нормативното уредување на овој особено битен трудово-правен институт е предизвик, како од содржински, така и од номотехнички аспект. Законот за работните односи го уредува престанокот на работниот однос, иако тој во голема мера говори за престанување на важноста на договорот за вработување што е несоодветно и досега многупати од наша страна елаборирано, за што сметаме дека ова прашање во оваа прилика е несоодветно повторно да се отвора. Се чини дека ЗРО престанокот на работниот однос, не само номотехнички, туку и содржински во многу прашања лошо го уреди а практиката тоа многупати досега го потврди, како и големиот број на измени и дополнувања во овој дел.

Што се однесува до посебната трудово-правна област, како што е тоа јавниот сектор, може да кажеме дека посветува соодветно внимание на овој институт. Всушност, на решенијата од ЗРО се надврзуваат Законот за вработените во јавниот сектор и особено Законот за административните службеници. Во другите јавни сектори, како и за претходните прашања од содржината на работниот однос важат општите или други посебни законски одредби, односно решенија.

Законот за вработените во јавниот сектор рамковно го уредува прашањето на престанокот на работниот однос, каде само ги наведува видовите според кои може да престане,

кои пак, во голема мера се идентични со оние предвидени во членот 62 на ЗРО, иако на прв поглед тоа не изгледа така. Тоа се случува кога работниот однос престанува со спогодба, на барање на вработениот (всушност отказ), по сила на закон и во други случаи утврдени со закон и/или колективен договор. Што се однесува до последново, одредбата не е соодветна и треба да стои „и колективен договор“.

Видовите за престанок на работниот однос се целосно преземени и разработени во Законот за административните службеници во глава XV, во членот 98. Според ЗАС постојат два основни концепта како престанува работниот однос. Најнапред тоа е според членот 98 каде се наведени повеќе видови, како што сè: со спогодба, по барање (отказ) на вработениот, по сила на закон и во други случаи определени со овој, друг закон и колективен договор. Втор систем е во рамките на дисциплинските мерки во случај на дисциплински престап каде е можен престанок (отказ) на работниот однос од страна на работодавачот.

Членот 98 во однос на спогодбеното престанување на работниот однос и по барање на вработениот не внесува ништо ново во однос на ЗРО. Во делот кај престанокот на работниот однос по сила на закон, имаме точно наведување и таксативно набројување на основите. Основите во најголем дел се повторуваат со оние во ЗРО иако овде номотехнички се многу подобро наведени. Единствено што се издвојува и треба да се спомене во оваа прилика е престанокот на работниот однос по сила на закон доколку административниот службеник неоправдано отсутува од работа најмалку три работни дена последователно во еден месец. Овој основ за престанок на работниот однос го среќаваме и кај ЗРО (иако во ЗРО постои пофлексибилен приод каде се предвидува

рок од една година), но како можност, а не по сила на закон. Оттука, се чини дека ЗАС му придава поголема правна сила на овој основ и го сместува во основите за отказ кај кои е доволно да се случат и тогаш веднаш следува престанок на работен однос (во овој случај тоа е отказ без разлика што ЗАС тој термин не го употребува). Овој основ не зависи од волјата на работодавачот, каде тој може, но не мора да даде отказ. Сметаме дека истакнувањето и „зацврстувањето“ на овој основ за престанок на работниот однос по сила на закон е непотребно и пренагласено. Од друга страна, во трудово-правната теорија може да се постави прашањето дали тоа е теоретски оправдано и научно поткрепено, односно дали воопшто уредувањето на овој начин е можно.

Во однос на начинот на врачување на решението за престанок на работниот однос и роковите за правните лекови, Законот за административните службеници не внесува новитети. Акт којшто се дава при престанокот на работниот однос не е одлука, туку решение, што сметаме дека е погрешно и е реликт од минатото. Имено, не станува збор за акт од управноправна природа туку акт со кој се одлучува за права од работен однос и би требало најмалку како можност да биде предвидена „одлука“ како акт кој се дава. Исто така, при интерната заштита се поднесува жалба, наместо приговор, што повторно е мешање на институти и поврзување на актот со институцијата пред која се поднесува, а тоа е Агенцијата за администрација. Тоа нема никаква трудово-правна логика.

9. Наместо заклучок: Што понатаму?

На крајот може да кажеме дека Законот за вработените во јавниот сектор и Законот за административните службеници претставуваат нормативен обид на адекватен начин да се уредат правата од работен однос за вработените на кои се однесуваат. Дали тоа е постигнато допрва ќе треба да покаже практиката, по нивното стапување во сила. Од оваа точка на научно гледиште може да кажеме дека законите содржат голем број на добри решенија од аспект на содржината на правата кои ние во овој труд ги анализиравме. Од друга страна, има и одреден број на недостатоци и пропусти на кои укажавме, кои во иднина, а пожелно е до стапувањето во сила на законите да бидат подобрани, односно изменети. Секако, преку системот на колективно преговарање можат голем број на недостатоци да се отстранат, а бројни законски решенија да се подобрат. Оваа констатација секако се однесува на целокупниот правен режим во државната управа и правосудството. Овие два закона силно се рефлектираат и на другите јавно-правни сфери, како што е судската служба, казнено-поправните и воспитни установи, но тоа што е суштинско е што воспоставуваат нов и поинаков систем на работно правни односи кои повеќе наликуваат на системот на „двоен колосек“ кој што беше актуелен со законите од 1957 година за делот на стопанството и јавниот сектор.

Во секој случај кога говориме за вработените во јавниот сектор не треба никогаш до го губиме од предвид фактот дека се уредуваат права од работен однос без разлика што вработените се јавни или државни службеници. На тој начин

во многу нешта ќе можеме да превенираме лоши законски решенија и на вистински начин да го сфатиме концептот на т.н. „службенички однос“, од една страна, и да го развиеме системот на колективно преговарање, а со тоа и зголемување на бројот на колективни договори во сите нивоа.

СОДРЖИНА

1. Општи научни и практични прашања за колективното преговарање во јавниот сектор и правосудството.....	3
1. Поим и дефиниција на колективните преговори.....	3
2. Ретроспектива.....	8
3. Колективно преговарање во јавниот сектор и правосудството од 2008 до 2014.....	18
4. Примена и опфат на колективните договори во јавниот сектор.....	23
5. Потписнички страни и репрезентативност.....	26
6. Колективно преговарање во посебни гранки од јавниот сектор.....	33
6.1. Колективно преговарање во правосудството и модели на колективни договори.....	36
6.1.1. Согледби и предлози за колективното договарање во судската служба.....	37
6.1.2. Колективното преговарање во јавното обвинителство.....	39
6.1.3. Колективното преговарање во органите надлежни за извршување на санкциите.....	41
6.1.4. Колективно преговарање во државната и јавната служба според законодавството до февруари 2015 година.....	43
7. Иднината на колективните договори согласно новите закони во јавниот сектор.....	46
8. Права и обврски согласно ЗВЈС и ЗАС.....	52
8.1. Содржина на правата, должностите и забраните од работен однос предвидени со ЗВЈС и ЗАС.....	54
8.2. Права од работен однос за вработените во јавниот сектор и административните службеници.....	55
8.2.1. Право на плата и надоместоци на плата.....	56
8.2.2. Право на одмори и отсуства.....	62

8.2.3. Право на соодветни работни услови.....	62
8.2.4. Стручно усовршување.....	63
8.2.5. Право на заштита.....	66
8.2.6. Заштита на вработените кои пријавиле сомневање или сознание за кривично дело или за незаконско или недозволиво постапување.....	67
8.2.7. Мирување на работниот однос.....	69
8.2.8. Право на кандидирање на избори.....	70
8.3. Должности (обврски) од работен однос на вработените во јавниот сектор и административните службеници.....	71
8.3.1. Должност за извршување на работата и работните задачи.....	72
8.3.2. Должност за укажување на незаконски работи.....	73
8.3.3. Известување за отсуство.....	74
8.3.4. Упатување на вработен.....	75
8.4. Забрани и одговорности од работен однос на вработените во јавниот сектор и државните службеници.....	76
8.4.1. Политичко дејствување на работно место.....	76
8.4.2. Забрана за примање подароци.....	77
8.4.3. Одговорност за вршење на работните задачи.....	78
8.5. Престанок на работниот однос.....	79
9. Наместо заклучок: Што понатаму?.....	82

