



IURIDICA PRIMA

Institute for Legal – Economic Research and Education

7-th International Scientific Conference

OHRID SCHOOL OF LAW

2021

*Law Reforms:
Realuty or Wishfull Thinking*

21-24 October 2020 Ohrid

13-14

Издавач:

Институт за правно-економски истражувања и едукација

ЈУРУДИКА ПРИМА

Димо Хаџи Димов 8/1-1 Скопје, Република Македонија

iuridicaprima.mk

iuridicaprima@gmail.com

Publisher:

Institute for Legal-Economic Research and Education

IURIDICA PRIMA

Dimo Hadzi Dimov 8/1-1 Skopje, Republic of Macedonia

iuridicaprima.mk

iuridicaprima@gmail.com

За издавачот:

Проф. д-р Ангел Ристов

Претседател на Институтот IURIDICA PRIMA

For the Publisher:

Angel Ristov, Phd

Associate Professor Faculty of Law Iustinianus Primus

University "Ss. Cyril and Methodius" Republic of North Macedonia

Печати:

Стоби Трејд

Print:

Stobi Trejd

Зборникот на трудови – Охридска школа на правото
е достапен на EBSCO базата Legal Source, како и на www.iuridicaprima.mk

Collection of Papers – Ohrid School of Law is available on
<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>
<http://www.iuridicaprima.mk/downloads>



IURIDICA PRIMA

Институт за правно економски истражувања и едукација

7-ма Меѓународна научна конференција

**ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО
2021**

*Реформи во правото:
Реалност или неосъстварена желба*

21-24 Октомври Охрид 2021

13-14

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

34.047(062)

МЕЃУНАРОДНА научна конференција Охридска школа на правото (7 ; 2021 ;
Охрид)

Охридска школа на правото 2021. Реформи во правото : реалност или
неостварена желба : 13-14 / 7-ма Меѓународна научна конференција, 21-24
октомври Охрид 2021 = Ohrid school of law - 2021. Law reforms : realuty
or wishfull thinking / 7-th International scientific conference, 21-24
October Ohrid 2021 ; [уредник Ангел Ристов]. - Скопје : Институт за
правно-економски истражувања Јуридика Прима = Skopje : Institute for
legal-economic research an education Iuridica Prima, 2021. - 416 стр. :
илустр. ; 25 см

Текст на повеќе јазици. - На стр. 1: Ohrid school of law 2021. Law
reforms : reality or wishfull thinking : 13-14 / 7-th International
scientific conference, 21-24 October 2021 Ohrid

ISBN 978-608-66152-9-1

а) Право -- Реформи -- Собири

COBISS.MK-ID 55960837

Institute for Legal – Economic Research and Education
IURIDICA PRIMA

Editor –in-chief: Professor Angel Ristov, PhD
Secretary: Ilija Rumenov, PhD

International Editorial Board:

PhD, Ivan Ruschev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria; Phd, Mihail Malchev, Faculty of Law, University “St. Kliment Ohridski” Sofia, Republic of Bulgaria; PhD, Barbara Novak, Faculty of Law, University in Ljubljana, Republic of Slovenia; PhD, Velibor Korać, Faculty of Law, University in Podgorica, Republic of Monte Negro; PhD, Ilija Vukčević, Faculty of Law, University, Donja Gorica, Podgorica, Republic of Monte Negro; PhD, Nenad Tešić, Faculty of Law, University in Belgrade, Republic of Serbia; PhD, Novak Krstić, Faculty of Law, University in Nis, Republic of Serbia; PhD, Marko Bevanda, Faculty of Law, University in Mostar, Republic of Bosnia and Hercegovina; PhD, Radenko Jotanović, Faculty of Law, University in Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Hercegovina; PhD, Sanja Gongeta, Republic of Croatia, College of Applied Sciences Lavoslav Ružički in Vukovar, Republic of Croatia; PhD, Lidija Šimunović, Faculty of Law, University in Osijek, Republic of Croatia; PhD, Marko Tomljanović, Faculty of Economic and Business, University in Rijeka, Republic of Croatia; Seregin Andrej Viktorovich, Assistant Professor, Candidate on Legal Sciences, South Federal University, Rostov on Don, Russian Federation; PhD, Ivana Shumanovska Spasovska, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia; PhD, Lazar Jovevski, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of Macedonia; PhD, Jovan Zafirovski, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of North Macedonia; PhD, Ilija Rumenov, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of North Macedonia; LLM, Ilija Manasiev, Faculty of Law “Iustinianus Primus” University “Ss. Cyril and Methodius” Skopje, Republic of North Macedonia; PhD, Toni Gjorgiev, Military Academy, Skopje, Republic of North Macedonia, PhD, Zoran Jovanovski, Military Academy, Republic of North Macedonia; PhD, Milica Shutova, Faculty of Law, University “Goce Delchev, Stip, Republic of North Macedonia; PhD, Bekim Nuhija, Faculty of Law, South East European University, Tetovo, Republic of North Macedonia; PhD, Arta Selmani Bakiu, Faculty of Law, South East European University, Tetovo, Republic of North Macedonia; PhD Irma Bairami, Faculty of Law, State University in Tetovo, Republic of North Macedonia; LLM, Marjan Kocevski, Notary Public, Skopje, Republic of North Macedonia; PhD, Laura Vorpsi, Faculty of Law University of Tirana, Republic of Albania, LLM, Aleksandar Shopov, judge, Republic of North Macedonia, PhD, Kaltrina Zekoli, Faculty of Social Sciences, University Mother Tereza Skopje.

Институт за правно-економски истражувања и едукација
ЈУРИДИКА ПРИМА

Главен и одговорен уредник: проф. д-р Ангел Ристов
Секретар: доц. д-р Илија Руменов

Меѓународен уредувачки одбор:

Д-р Иван Русчев, Правен факултет Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија; Д-р Михаил Малчев, Правен факултет, Универзитет „Св. Климент Охридски“ Софија, Република Бугарија; Д-р Барбара Новак, Правен факултет, Универзитет во Љубљана, Република Словенија; Д-р Илија Вукчевиќ, Правен факултет, Универзитет Доња Горица, Подгорица, Република Црна Гора; Д-р Велибор Кораќ, Правен факултет, Универзитет во Подгорица, Република Црна Гора; Д-р Ненад Тешиќ, Правен факултет Универзитет во Белград, Република Србија; Д-р Новак Крстиќ, Правен факултет Универзитет во Ниш, Република Србија; Д-р Марко Беванда, Правен факултет Универзитет Мостар, Република Босна и Херцеговина; Д-р Раденко Јотановиќ, Правен факултет Универзитет во Бања Лука, Република Српска, Босна и Херцеговина; Д-р Сања Гонцета, Колец на применети науки Лавослав Ружички, Република Хрватска; Д-р Лидија Шимуновиќ, Правен факултет, Универзитет во Осијек, Република Хрватска; Д-р Марко Томљановиќ, Факултет за економија и бизнис, Универзитет во Ријека, Република Хрватска; Серегин Андреј Викторович, кандидат на правни наука Јужниот федерален универзитет во Ростов на Дон, Руска Федерација; Д-р Ивана Шумановска Спасовска, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје; Д-р Лазар Јовевски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил Методиј“ Скопје; Д-р Јован Зафировски, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје; Д-р Илија Руменов, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје; М-р Илија Манасиев, Правен факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје; Д-р Тони Ѓоргиев, Воена Академија „Михајло Апостолски“ Скопје; Д-р Зоран Јовановски, Воена Академија „Михајло Апостолски“ Скопје; Д-р Милица Шутова, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ Штип; Д-р Беким Нухија, Правен факултет, Универзитет ЈИЕ Тетово; Д-р Арта Селмани Бакиу, Правен факултет, Универзитет ЈИЕ Тетово; Д-р Ирма Бајрами, Правен факултет, Државен универзитет во Тетово; М-р Марјан Коцевски, нотар во Куманово, Д-р Лаура Ворпси, Правен факултет, Универзитет во Тирана, Република Албанија, М-р Александар Шопов, судија, Република Северна Македонија, Д-р Калтрина Зеколи, Факултет за социјални науки, Универзитет „Мајка Тереза“ Скопје.

СОДРЖИНА / CONTENTS

ПРЕДГОВОР EDITORIAL NOTE.....	11
Проф. д-р Ангел Ристов ПОСЛЕДЕН ПОЗДРАВ ДО ГОЛЕМИОТ АДВОКАТ САВОКОЦАРЕВ.....	15
Проф. д-р Никола Јакуловски СВЕЧЕН ГОВОР ПО ПОВОД ОТВОРАЊЕТО НА 7-МАТА МЕЃУНАРОДНАТА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА ОХРИДСКА ШКОЛА НА ПРАВОТО 2022.....	19
ТРУДОВИ / ARTICLES	
Проф. д-р Тодор Каламатиев Проф. д-р Александар Ристовски РАБОТНИТЕ ОДНОСИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА COVID-19 – КРИТИЧКИ ОСВРТ КОН МЕРКИТЕ ЗА ЗАШТИТА НА РАБОТНИЦИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА.....	21
Проф. д-р Иван Русчев СУБРОГАЦИЈА И РЕГРЕС ПО БЪЛГАРСКОТО ЗАСТРАХОВАТЕЛНО ПРАВО.....	39
Проф. д-р Зоран Јовановски ПРЕДИЗВИЦИ ЗА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈА.....	49
Dr. sc. Blerta Ahmedi Arifi Mr. sc. EjupBeti THE PHENOMENON OF SUICIDE IN THE REPUBLIC OF KOSOVO AND THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA.....	61

Д-р Тодор Каламатаџиев*
Д-р Александар Ристовски**

РАБОТНИТЕ ОДНОСИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА ВРЕМЕ НА COVID-19 – КРИТИЧКИ ОСВРТ КОН МЕРКИТЕ ЗА ЗАШТИТА НА РАБОТНИЦИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ПАНДЕМИЈАТА

UDK 349.2:(616.98:578.834-036.21(497.7)
Original research paper

Апстракт: Во услови на здравствено-економска криза предизвикана од COVID-19, Северна Македонија, првенствено е исправена пред главниот предизвик за заштита на населението од ширење и превенција од вирусот, а потоа и пред предизвикот за одржување на ликвидноста на стопанството и заштитата на работниците од губење на нивното вработување и приходи од работата. Одговорите на погоре споменатите предизвици во сферата на работните односи се состојеја во усвојување и примена на мерки насочени кон заштитата на здравјето и безбедноста на работниците при работа, заштитата на сигурноста на работниот однос и заштитата на приходите од вработувањето. За време на пандемијата, значајна примена во практиката имаат неколку одредби од постојечкото работно законодавство преку кои доаѓаат до изразите моралната, финансиската и функционалната флексибилност. Помеѓу нив, авторите на овој труд посебно се задржуваат на правната интерпретација на одредбите со кои се регулира прекинот на работата (т.н. привремено принудно плагинско отсуство од работа), а чија примена предизвикува дилема во стручната и пошироката општествена јавност. Дојдовнијелно, авторите се осврнуваат и кон работата на далечина која и покрај тоа што е една од најзначајните мерки применливи во услови на COVID-19 воопшто не е регулирана во постојечкото работно законодавство.

* Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје tonikalamatiev@yahoo.com

** Вонреден професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје a.ristovski@pf.ukim.edu.mk

Покрај примената на мерки кои произлегуваат од постоечката работно законодавство, авторите ги анализираат и посебните мерки усвоени за времеотраење на пандемијата со кои се уредува правата положба на поединечни категории на посебно ранливи работници (бремени жени, хронично болни работници, работници со родителски обврски, нестандартни работници и сл).

Клучни зборови: работни односи, мерки за поддршка на работници и компании, привремено принудно илајнено отсуство од работа, работа на далечина.

Вовед

Здравствено-економската криза предизвикана од COVID-19 на глобален план, во големи размери ги погодува поединците, домаќинствата, компаниите и националните економии. Економските шокови кои произлегуваат од кризата се однесуваат како на страната на понудата (прекинување на каналите за набавка на опрема и материјали за работа, затворање на одредени, неесенцијални економски активности во сферата на услугите, угостителството и сл.), така и на страната на побарувачката (помала потрошувачка на добра и услуги поради ограниченост на движењето, намалени приходи и општата неизвесност).¹ Кризата предизвикана од пандемијата на коронавирусот COVID-19 длабоко се чувствува и во Северна Македонија и тоа првенствено на здравствен², а потоа и на економски план. Во голема мера, загрижувачки се и податоците во однос на намалувањето на вработеноста, односно зголемувањето на невработеноста. Студијата спроведена од Меѓународната организација на трудот (МОТ) и Европската банка за обнова и развој (ЕБОР) за проценката на влијанието на COVID-19 врз вработеноста во Северна Македонија објавена во мај, 2020, пронајде дека дури 40.000 работници од деветте најпогодени сектори во економијата (угостителство, продажба на големо и мало, транспорт, складирање, лични услуги, производство на храна,

¹ Annex 2, Policy Note, Western Balkans: Framing national action on policy measures to support workers, families, and enterprises during the COVID-19 emergency and recovery, стр.1.

² Од почетокот на пандемијата до овој момент, податоците од здравствениот билтен покажуваат дека во земјата се регистрирани вкупно 142, 030 случаи на заболени пациенти, од кои 117,105 се излечени, 20,697 се активни и 4,228 се починати <https://koronavirus.gov.mk/> (пристапено на: 10.04.2021)

градежништво и гранки поврзани со градежништвото), се наоѓаат во посебно ранлива положба и под директен ризик од губење на работните места. Според податоците пак, на Агенцијата за вработување на РСМ, од почетокот на пандемијата во март, 2020 до крајот на март, 2021 се регистрирани 16.716 невработени лица (како последица на престанување на важноста на склучен договор за вработување).³ Кон овие податоци на АВРСМ, сепак треба да се придодат и податоците кои се однесуваат на останатите категории на новорегистрирани невработени лица во земјата, а тоа се: лицата кои изгубиле работа а немале статус на лица во работен однос; лица кои за прв пат се пријавуваат во АВРСМ како активни баратели на работа (ученици и студенти кои завршуваат со своето образование) и лица кои се регистрирале како невработени, т.е. активни баратели на работа (вообичаено, во оваа група спаѓаат лица кои претходно работеле неформално и како составен дел од сивата економија во земјата или биле пасивни поради други причини, но, се пријавиле како активни баратели на работа, со цел, стекнување со одредени поволности кои произлегуваат од анти-кризните мерки).⁴

Имајќи ги во предвид ваквите здравствени, но и економски и социјални состојби, Владата на С.Македонија (која за времетраење на периодот на прогласена вонредна состојба во земјата од 18.03.2020 заклучно со 23.06.2020 година, имаше надлежност и на законодавен орган овластен да носи Уредби со законска сила) презема различни политики и мерки во насока на справување со здравствените, но и економските и социјалните последици од кризата кои имаат и директни импликации по работните односи.

1. Општ приказ на политиките и мерките за поддршка на работниците претпријатијата во Северна Македонија во услови на COVID-19

Во изминатиот период, од прогласувањето на пандемијата на коронавирусот COVID-19 на универзално ниво од страна на Светската здравствена организација на 11 март, 2020⁵ до денес, во С.Македонија, усвоени се мноштво правни прописи насочени кон заштита на

³ Види: <https://www.slobodnaevropa.mk/a/30976552.html> (пристапено на 7.12.2020)

⁴ За ова види: Finance-Think, Став бр.49 за невработеноста во време на Ковид-19. <https://www.financethink.mk> (пристапено на: 12.04.2021)

⁵ <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>

граѓаните (вклучувајќи ги и работниците на работното место) од ширење на коронавирусот и поддршка на вработувањето (сигурноста на работниот однос) и приходите. Политиките и мерките применувани во С.Македонија, начелно произлегуваат од три групи на правни извори: **прво**, постоечките правни прописи (Законот за работните односи⁶, прописите во сферата на социјалното осигурување и колективните договори); **второ**, подзаконските акти (Одлуките, Заклучоците и Препораките на Владата и сл.) и **трето**, Уредбите со сила на Закон (кои се усвојуваа во периодот од стапувањето во сила на првата Одлука за прогласување вонредна состојба на целата територија на земјата од 18 март⁷, продолжувана, неколку пати, со траење до 23 јуни 2020).

Политиките и мерките за заштита на работниците на работното место, начелно би можеле да се групираат во следниве три категории: *намалување на ризициите за работниците од изложеност на зараза; илалтени оисустива од работта наменети за иособни каттегории работници инадоместување на иприходите за време на болест и изолација*. Во функција на намалување на ризиците од изложеност на ираѓаниите од зараза, Владата на С.Македонија, начелно постапуваше по препораките на Комисијата за заразни болести при Министерството за здравство, преточувајќи ги препораките на Комисијата во Уредби со законска сила⁸, други подзаконски акти и протоколи.⁹ Во овој домен, значајни се и Заклучоците на Владата од 10 и 11 март, 2020¹⁰, како и Одлуката на Владата од 12 март, 2020, од

⁶ Закон за работните односи, Сл.весник на РМ, бр.62/05.

⁷ За ова види: Одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ бр.68 од 18.03.2020 година.

⁸ На пример: Уредбата со законска сила за примена на Законот за заштита на населението од заразни болести од 21 март 2020 (Службен весник на РСМ, бр.72 од 21.03.2020), Уредбата со законска сила за задолжителна самоизолација при тестирање за присуство на коронавирус COVID-19 за време на вонредна состојба од 22 април 2020 (Службен весник на РСМ, бр.44 од 22 април, 2020 година), Уредбата со законска сила за носење лична заштита на лицето од 22 април 2020 (Службен весник на РСМ, бр.107 од 22.04.2020 година)

⁹ Како протокол од посебно значење за заштита на здравјето и безбедноста на работниците во услови на COVID-19, го издвојуваме *Протоколот за иривентивни мерки за сите работни места*. Овој Протокол важи за сите работни места и за сите лица на работните места и вклучува мерки за хигиена на рацете, респираторна хигиена, физичко дистанцирање, намалување и организирање патувања поврзани со работата, редовно чистење и дезинфекција на работната средина, комуникација, обуки, едукација и управување со лица со COVID-19 или нивни контакти.

¹⁰ Записник на Владата на РСМ бр.44-2147/1 од 10 март 2020 година, точка 3 и точка 20.

кои произлегоа и мерките за ослободување од работа на *работниците-родителите на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа, бремените жени и хронично болните лица* како и индиректните упатувања на овие групи работници да работат од дома. Целта поради која Владата на С.Македонија усвои вакви мерки, произлегуваше пред се, од потребата за заштита на здравјето и безбедноста на ранливите категории работници кои имаат потреба од посебна заштита (бремените жени и хронично болните работници), но и од потребата за излегување во пресрет на работниците со семејни обврски (т.е. родителите на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа) кои поради затворањето на детските градинки и основните училишта, се соочија со конкретни проблеми во обезбедувањето грижа за нивните деца. Мерките за ослободување од работа на овие работници беа ревидирани во септември, 2020, при што, новите мерки предвидоа, враќање на работа на вработените со хронични болести, на работниците-родители на деца до 10 години возраст (поради повторното отворање на училиштата и градинките), како и на работничките-кориснички на продолжено породилно отсуство (кои се стекнаа со право на продолжено платено породилно отсуство врз основа на Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи од 04 април, 2020 година)¹¹. Единствени категории работници за кои продолжуваат да важат мерките за ослободување од работа се хронично болните лица чија болест е во фаза на егзацербација или имаат малигна болест и бремените жени. Во практиката беше, а за бремените жени и за хронично болните лица опфатени со актуелните мерки, сеуште останува спорно и отворено прашањето за правниот основ за нивното ослободување од работа. Ова, оттаму што, ниту Законот за работните односи, ниту пак прописите од задолжителното здравствено осигурување предвидуваат соодветен правен основ за платено отсуство од работа за било кој од претходно наведените случаи, додека, подзаконските акти со кои работниците беа „ослободени“ од работа, може да служат само како правни акти за спроведување на Закон, но не и како изворни правни акти со кои *de novo* се уредува одредена правна состојба. Оттука, како правен основ за „отсуството“ од работа на засегнатите категории работници, во практиката се користат или денови од годишниот одмор или денови од платено отсуство од работа поради лични и семејни околности, при што, трошоците за плаќање на надоместокот на плата ги сносат работодавачите, во целост.

¹¹ За ова види: Уредба со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.95 од 08.04.2020.

Надоместувањето на приходите на работниците за време на болест и изолација поради COVID-19, без оглед дали станува збор за симптоматско заболување од COVID-19, асимптоматско заболување од COVID-19 или ситуација на самоизолација поради контакт со заболено лице, останува идентично како и надоместувањето на приходите (плаќањето на надоместокот на плата) за време на редовно боледување (до 30 дена на товар на работодавачот и над 30 дена на товар на Фондот за здравствено осигурување) и е помало од 100% од основицата. Единствен исклучок од ваквото правило се случуваат, т.е. работниците за кои заболувањето од COVID-19 започна да се смета за професионална болест утврдена со Правилникот за листата на професионални болести (здравствените работници и други работници кои вршат слични активности) и чиј надоместок на плата по тој основ изнесува 100 % од основицата.¹²

Политиките и мерките за поддршка на вработувањето и приходите, начелно опфаќаат три блока на приходни шеми: *првиот блок*, се однесува на т.н. „шеми за задржување на работните места”, кои освен за работници, може да се применуваат и за самовработени лица; *вториот блок*, се однесува на проширувањето на поддршката на работниците кои ги загубиле работните места поради намалената деловна активност на нивните работодавачи, преку привремено олабавување на критериумите на подобност за остварување право на паричен надоместок во случај на невработеност и *третиот блок*, се однесува на проширувањето на мерките за социјална заштита (минимална гарантирана помош) наменета за поединците и семејствата кои не ги исполнуваат условите за остварување на парични надоместоци преку шемите за задржување на работните места и осигурувањето во случај на невработеност.

Во рамките на *првиот блок приходни шеми*, или т.н. „шеми за задржување на работните места” може да се класифицираат политиките и мерките за финансиска поддршка на работодавачите за исплаќање плати на работниците и зачувување на нивните работни места, како и за обезбедување поддршка на самовработените лица и други физички лица кои самостојно вршат дејност. За времетраење на вонредната состојба во земјата, во рамките на овој блок на приходни шеми, Владата усвои повеќе Уредби со законска сила помеѓу кои: *Уредбата со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите од приватниот*

¹² За ова види: Правилник за листата на професионални болести (Сл.весник на РСМ, бр. 118/2020 од 07.05.2020.

сектор од 7 април¹³ (со неколку последователни дополнувања) со која се вовеле можноста за користење директна помош во износ од најмногу 14.500 денари месечно (во висина на минималната плата), за месеците април, мај и јуни од сите фирми погодени од кризата со обврска на работодавачот да не го намали бројот на вработени до определен процент заклучно со месец август, освен во точно определени случаи, кои не опфаќаат откази поради лични причини и спогодбено раскинување на договорот за вработување; *Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи* од 1 мај¹⁴ која се става во контекст на претходната Уредба и со која се предвиде можност за спогодбено враќање на претходно одјавените работници во периодот од 11 март – 30 април со обврска, работодавачот да ги подмири сите обврски кои произлегуваат од работниот однос а се однесуваат на задолжителното социјално осигурување на работникот од денот на одјавата до денот на склучувањето на спогодбата, а сето ова, во функција, работодавачот да користи финансиска поддршка во висина од минимална плата; *Уредбата со законска сила за субвенционирање на исплатите на придонеси од задолжително социјално осигурување* од 6 април¹⁵ (како алтернатива на Уредбата за финансиска поддршка на платите, со исклучок на работодавачите од најпогодените сектори - угостителство, туризам и транспорт, кои можат да ги комбинираат мерките) со која во месеците април, мај и јуни 2020, се субвенционираат придонесите за задолжително социјално осигурување во висина од 50%; како и *Уредбата со законска сила со кои се обезбедува финансиска поддршка на физички лица кои вршат самостојна дејност, финансиска помош за спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација, самостојни уметници, естрадни уметници и сл.* По истекувањето на важноста на Уредбите со законска сила, дел од мерките предвидени во нив, со одредени измени и дополнувања, стануваат предмет на уредување на *Законот за финансиска поддршка на работодавачите погодени од здравствено-економската криза*

¹³ За ова види: Уредба со законска сила за финансиска поддршка на работодавачите од приватниот сектор погодени од здравствено-економската криза предизвикана од вирусот COVID - 19, заради исплата на платите за месеците април и мај 2020 година, Сл.весник на РСМ, бр.93.

¹⁴ За ова види: Уредба со законска сила за дополнување на Уредбата со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.113.

¹⁵ За ова види: Уредба со законска сила за субвенционирање на исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување за време на вонредна состојба, Сл.весник на РСМ, бр.92.

и́редизвикана од вирусот COVID-19 заради исплати́а на и́лации́е за месеци́е окто́мври, ноември и декември 2020 година, кој важи од 09.11.2020.¹⁶ Начелно, согласно овој Закон, финансиската поддршка на работодавачите се одредува прогресивно согласно падот на приходите кај компаниите. За приходи намалени од 30.01 % до 40%, предвидена е исплата до 14.500 денари по вработен, од 40.01 % до 50%, исплата до 15.955 денари по вработен, од 50.01% до 60%, исплата до 17.410 денари по вработен, од 60.01% до 70%, исплата до 18.865 денари по вработен, од 70.01% до 80%, исплата до 20.320 денари по вработен и над 80%, до 21.776 денари по вработен.

Во рамките на „в́ториот блок” и́риходни шеми, насочени кон задржување на приходите на работниците на кои им престанал работниот однос, како најважна, ја наведуваме Уредбата со законска сила за дополнување на *Уредбата со законска сила за и́римена на Законот за вработувањеито и осигурување во случај на невработеност* за време на вонредната состојба од 27 мај, 2020¹⁷. Со оваа Уредба беше воведена можноста за подведување на работниците чиј работен однос престанал со писмена изјава за отказ од страна на работникот, спогодба или со отказ од страна на работодавачот поради лични или причини на вина, во периодот помеѓу 11 март 2020 до 30 април 2020 година, под основите за користење паричен надоместок за невработеност (надоместок кој не би можеле да го остварат, повикувајќи се на редовното законодавство за осигурување во случај на невработеност). Од истекувањето на важноста на Уредбата до денес, сеуште не се извршени измени и дополнувања на Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност, со што, проблемот на работниците чиј работен однос престанал со спогодба е сеуште отворен, бидејќи престанокот на нивниот работен однос не потпаѓа под престаноците на работен однос за кои се исплаќа паричен надоместок за невработеност.

Конечно, во рамки на „и́рейтиот блок” и́риходни шеми, насочени кон проширување на мерките за социјална заштита во функција на приходна поддршка на лицата кои не исполнуваат услови за остварување парични надоместоци преку шемите за задржување на работните места и преку системот на осигурување во случај на невработеност, Владата на С.Македонија усвои *Уредба со законска сила за и́римена на Законот за социјалната заштита од 2 април 2020*¹⁸, како и дојолнување на оваа

¹⁶ Службен весник на Република Северна Македонија, број 267 /20.

¹⁷ Службен весник на Република Северна Македонија, број 136/20.

¹⁸ Службен весник на Република Северна Македонија, број 89/20.

Уредба од 24 април 2020¹⁹. Уредбите се наменети за лицата кои биле дел од неформалната економија и лицата кои останале без приходи, со цел да им се обезбеди паричен надоместок за гарантирана минимална помош за месеците април до декември 2020 и паричен додаток за покривање на дел од трошоците за потрошувачка на енергенси за месеците април до септември 2020.

2. Мерки (сценарија) за флексибилност на работодавачите со истовремено задржување на сигурноста на работниот однос и сигурноста на приходите на работниците

Мерките (сценаријата) за флексибилност на работодавачите со истовремено задржување на сигурноста на работниот однос и сигурноста на приходите на работниците во С.Македонија, ги класифицираме во следните групи: мерки поврзани со промени во работното време на работниците (или т.н. *темпорална флексибилност*), мерки поврзани со промени во платите на работниците (или т.н. *финансиска флексибилност*) и мерки поврзани со промени во работното место или местото на работа на работниците (или т.н. *функционална и просторна флексибилност*). Сите претходно наведени групи на мерки, својата правна подлога ја наоѓаат во работното законодавство и колективните договори.

¹⁹ Службен весник на Република Северна Македонија, број 108/2020.

Табела 1. Мерки (сценарија) за флексибилност на страна на работодавачите со истовремено задржување на сигурноста на работниот однос и приходите на работниците

1. Мерки поврзани со промени во работното време на работниците (темпорална флексибилност)	2. Мерки поврзани со промени во платите на работниците (финансиска флексибилност)	3. Мерки поврзани со промени во работното место или местото на работа на работниците (функционална и просторна флексибилност)
<p>1.1 Намалено (полно) работно време (<i>Закон за работниот однос – чл.116, став 3</i>)</p> <p>1.2. Нееднакво распоредено (компримирано) работно време (<i>Закон за работниот однос – чл.123</i>)</p> <p>1.3. Прераспределба (упросечување) на работното време (<i>Закон за работниот однос – чл.124</i>)</p> <p>1.4. Платено отсуство заради лични и семејни околности (<i>Закон за работниот однос – чл.146; Општи колективен договор за приватниот сектор – чл. 43</i>)</p>	<p>2.1. Намалување на платата како последица на прекин на работата поради причини на виша сила (<i>Закон за работниот однос – чл.112, став 7</i>)</p> <p>2.2. Намалување на платата како последица на прекин на работата поради деловни причини на страната на работодавачот (<i>Закон за работниот однос – чл.112, став 10</i>)</p> <p>2.3. Привремено намалување на основната плата (<i>Општи колективен договор за приватниот сектор – чл.18</i>)</p> <p>2.4. Договорно (спогодбено) намалување на основната плата (<i>Закон за работниот однос – чл.28-а</i>)</p> <p>2.5. Договорно (спогодбено) намалување на работното време со цел намалување на најниската основна плата (<i>Закон за работниот однос – чл.28-а</i>)</p>	<p>3.1 Работа на далечина/од дома (telework)</p>

Во продолжение, се осврнуваме кон две од мерките за флексибилност кои и покрај правните дилеми кои ги предизвикуваат, имаат значајна примена во практиката. Додека првата таква мерка (*прекин на работата поради причини на виша сила*) е уредена со Законот за работните односи, втората мерка (*работата на далечина*) сеуште не е посебно регулирана во Законот и нејзината примена се изведува од други, сродни форми на работа.

2.1. Прекин на работата поради причини на виша сила

Прекилот на работата поради причини на виша сила (т.н. привремено принудно отсуство поради виша сила), во суштина, претставува суспензија на вршењето на договорот за вработување или спреченост на работникот да ја врши работата за која засновал работен однос, поради причини на виша сила. Овој институт, е регулиран со Законот за работните односи, кој предвидува дека *ако работникот не може да ја врши работата поради виша сила, има право на половина од платата, на која инаку би имал право, ако би работел.*²⁰ И покрај неговата регулираност со Законот, прекилот на работата поради виша сила, предизвикуваше различни дилеми во практиката, бидејќи неговото толкување од страна на синдикатите од една и работодавачите од друга страна, беше дијаметрално спротивно. Ваквата состојба, се должеше, пред се поради фактот што синдикатите го оспоруваа третирањето на кризата предизвикана од COVID-19 како „виша сила“ во функција на примена на овој институт и наведуваа алтернативни мерки на кои им припишуваа првенство во примената. И покрај тоа што Законот за работните односи, не го дефинира поимот „виша сила“, во толкувањето и примената на поимот „виша сила“, супсидијарна примена имаат прописите на општото договорно право. Во контекст на работните односи, како случаи на виша сила може да се третираат одредени природни но и општествени настани (поплави, земјотреси, пожари, епидемии, војни и слично) кои се во целост „екстерни“, независни и неповрзани со работодавачот и тој на никаков начин не можел да ги предвиди или превенира. Појавата и ширењето на COVID-19 во пандемиски размери и прогласувањето на вонредна состојба во земјата како последица на епидемијата, се секако настани кои работодавачите ниту можеле да ги предвидат ниту да ги избегнат. Поради тие настани, дел од работодавачите беа „принудени“, со Одлуки

²⁰ Закон за работните односи, чл.112, став 7.

на Владата на С.Македонија и други времени мерки и подзаконски акти во целост да го прекинат деловниот процес. Оттука, сметаме дека примената на мерката „прекин на работата поради виша сила”, од страна на работодавачите кои се директно засегнати од одлуките за затворање или забрана на деловно-производствениот процес или дел од деловно-производствениот процес, е законска и оправдана. Прашање кое може да отвори дополнителни дилеми во овој дел е прашањето поврзано со основицата за пресметување на надоместокот на платата на работниците чија работа е суспендирана поради виша сила, со оглед на тоа што ЗРО предвидува дека како таква ќе се смета „платата на која работникот би имал право доколку би работел”. Според нас, станува збор за вообичаената или очекувана плата која работникот би ја остварил кај работодавачот согласно распоредот на работното време. Очекуваната плата во секој случај не смее да биде пониска од основната плата на работникот, а сметаме дека кон неа треба да бидат придодадени и додатокот за работен стаж, додатокот за ноќна работа (доколку се очекувало работникот да работи ноќе) и сл. Во практиката, често пати, се наметнува и дилемата „дали во услови на привремено принудно отсуство поради виша сила” работодавачот може да му исплати надоместок на плата на работникот кој е имал од висината на минималната нето плата утврдена со Закон? Имајќи ја во предвид постоечката правна рамка за уредување на овие прашања, според нас, одговорот на оваа дилема е афирмативен. Во утврдувањето на висината на надоместокот на плата во услови на прекин на работата поради виша сила, ЗРО, имплицитно определува плата која не може да биде пониска од половина од основната нето плата на работникот. Согласно Законот за минимална плата пак, под минимална плата се подразбира најнискиот месечен износ на основна плата која работодавачот е должен да му ја исплати на работникот за работа извршена за полно работно време²¹ (во моментов, 14.934 МКД). Оттука, сметаме дека надоместокот на плата во услови на прекин на работата поради виша сила може да биде понизок од минималната нето плата само кога се работи за оние работници чија основна нето плата согласно нивниот договор за вработување е во висина на минималната нето плата, со напомена дека таквиот надоместок во никој случај не смее да биде понизок од половина (50%) од висината на минималната нето плата (во моментов, 7.467 МКД). Се чини дека единствен исклучок од претходното толкување, постои во случаите во кои работодавачот користи финансиска поддршка заради

²¹ Закон за минимална плата, чл.2, Пречистен текст, Службен весник на РМ, бр. 90 од 17.5.2018 година

исплата на платите на работниците во согласност со посебен Закон. Во ваквите случаи, без оглед дали работата е прекината поради виша сила или друг основ, сметаме дека работодавачот е должен да му исплати на работникот нето плата, чиј износ, не смее да изнесува помалку од најмалиот износ за кој може да се добие поддршка за исплата на плати, т.е. 14.500 денари. Во случај доколку со Одлуката на работодавачот за прекин на работниот процес поради виша сила се опфатени и работници - ослободени од работа врз основа на мерките за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19, сметаме дека и за нив би требало да важат правилата за пресметување на надоместокот на плата како и за останатите работници опфатени со прекиноот поради виша сила, бидејќи причината поради која тие се отсутни од работа а тоа е грижата за член на семејството или заштита на здравјето и безбедноста при работа, ќе биде исполнета.

2.2. Работа на далечина/од дома

Работата на далечина, на најопшт начин може да се определи како „примена на информациско-комуникациски уреди во вршење на работните задачи, надвор од просториите на работодавачот”.²² Здравствено-економската криза предизвикана од пандемијата на корона вирусот COVID-19, ја зголеми потребата од примена на работата на далечина како ефикасен механизам за организација на работењето и заштита на здравјето и безбедноста на работниците во светот, но и во С.Македонија. Во овој контекст, и покрај големото значење на работата на далечина, и тоа, од една страна како мерка за непречено одвивање на деловните процеси на работодавачите чија деловна активност овозможува работење на далечина, а од друга страна, како мерка за заштита на безбедноста и здравјето на работниците, македонското работно законодавство сеуште не пронајде начин за соодветно регулирање на оваа нестандартна форма на работа.

Законот за работните односи, не ја регулира работата на далечина. За сметка на работата на далечина, Законот ја опфаќа единствено „традиционалната” форма на работа дома која е различна од работата на далечина по тоа што нејзин конститутивен елемент не е примената на ИК-технологии во работењето. Слично како и работното законодавство, така и Општите колективни договори за приватниот и јавниот сектор во С.Македонија воопшто не го третираат прашањето за работа на далечина, а таква е и состојбата во однос на Посебните

²² Messenger, C.J. (2019), *Telework in the 21st Century: An evolutionary perspective*, International Labour Organization, p.2.

(гранковите) колективни договори. За времетраење на националната вонредна состојба предизвикана од пандемијата на COVID-19, работата на далечина, изворно не беше регулирана со ниту една Уредба со сила на закон. Единствени правни акти кои имплицитно им препорачуваа на работодавачите од јавниот и приватниот сектор да применуваат работа на далечина/од дома беа подзаконските акти усвоени на почетокот на март 2019.

Во меѓувреме, последната студија спроведена од Меѓународната организација на трудот (МОТ) и Европската банка за обнова и развој (ЕБОР) за проценката на влијанието на COVID-19 врз вработеноста во Северна Македонија покажува дека дури 15% од работодавачите опфатени во Анкетниот Прашалник, имплементирале работа на далечина (т.е. telework).²³ И покрај тоа што, голем број работодавачи во С.Македонија, како од приватниот, така и од јавниот сектор, во изминатиот период воведоа работа на далечина (од дома), во практиката се наметнаа и сеуште опстојуваат следниве дилеми:

- *Кој е правниот основ за воведување на работата на далечина и во што се состои правната рамка за уредување на работата, обврските и одговорностите на договорните страни при организација на работењето на далечина/од дома?*
- *Колкав е степенот на флексибилност помеѓу работодавачот и работникот во договарањето на модели на организација на работата со комбинирано вршење на работните активности во домот на работникот или друго место по негов избор и деловните прашања на работодавачот? и*
- *На кој начин, т.е. со примена на кој правен основ, може да дојде до промена на организацијата на работата која ќе остане и целосна или делумна, трајна или привремена промена на местото на вршење на работните активности?*

Во однос на првата и втората дилема, сметаме дека и покрај недостатокот на конкретна правна одредба за уредување на работата на далечина како нестандартна форма на работа различна од работата од дома, привремено, до усвојувањето на нови измени на Законот за работните односи, правната празнина може да ја пополни постоечката правна рамка за уредување на вршењето на работата од дома (чл.50, 51 и 52 од ЗРО). Постоечките одредби со кои се регулира работата од дома, не предвидуваат никаква забрана за вршење на работните задачи

²³ Види: ILO and EBRD, (2020), *Covid-19 and the World of Work - Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses for North Macedonia*, p. 21.

и активности со примена на современи ИК технологии, а изречно не ја ограничуваат ниту „просторната“ флексибилност во организацијата на работата и комбинираниите модели на работење кои опфаќаат вршење на работата во деловните простории на работодавачот и на издвоено работно место по избор на работникот, по распоред и динамика договорно определен помеѓу договорните страни.

Во однос на *третата дилема*, сметаме дека начелно (доколку постојат нормални услови и околности), работата од дома (на далечина) може да се воведо само врз основа на взаемна согласност на работодавачот и работникот и со анекс на договорот за вработување. Оттука, согласно постоечката правна рамка, сметаме дека при измена на договорот за вработување во насока на организација на работењето со вршење на работа на далечина/од дома, без оглед на моделот на работење (ад-хок, комбинирана или фиксна форма на работа од дома/далечина), потребно е склучување „анекс“ на договорот за вработување (согласно, чл.28-а од ЗРО) во кој ќе бидат уредени правата, обврските и условите кои зависат од природата на работата дома (согласно, чл.50, став 4 од ЗРО). Сепак, треба да се напомене дека, Законот за работните односи, во случај на исклучителни околности (природни и други несреќи) содржи основа и за еднострано, времено менување на местото на вршење на работата, додека траат таквите околности (чл.153). Не постои никакво ограничување, врз основа на кое, таквите исклучителни околности не би ја опфатиле и можноста од привремено воведување на работата на далечина со еднострана одлука на работодавачот.

Заклучок

Од прогласувањето на пандемијата и почетокот на кризата во март, 2020 до денес, во С.Македонија се усвоени мноштво правни прописи насочени кон заштита на работниците на работното место и поддршка на вработувањето (сигурноста на работниот однос) и приходите. Правните прописи, на почетокот (за времетраење на вонредната состојба во земјата од 18 март до 23 јуни 2020) се усвојуваа во облик на Уредби со сила на Закон и подзаконски акти (Заклучоци и Одлуки на Владата на РСМ), а паралелно со нив, во важност беа и редовното работно законодавство и прописите за социјалното осигурување. Сепак, сеуште остануваат дилемите околу соодветноста на преземените мерки во сферата на работните односи. Сметаме дека законодавецот мораше да изнајде соодветен правен основ за „ослободување“ од работа на ранливите категории работници (*бремениите жени и хронично болните лица*) и тоа преку интервенции во прописите за здравственото осигурување и

проширување (асимилација) на платеното отсуство од работа поради боледување (со обврска, трошоците за таквото отсуство над 30 дена, да ги сноси Фондот за здравственото осигурување, како и при редовните случаи на платено отсуство поради привремена неспособност за работа поради боледување или повреда). Платеното отсуство од работа на овие категории работници, требаше да биде условено, со неможност, работниците да ја вршат работата на далечина/од дома. На ваков или сличен начин, требаше да биде уредено и „ослободувањето” од работа на *работниците со семејни обврски*. Заштитата на сигурноста на работниот однос и приходите на *работниците кои се соочуваат со спогодбен работен однос*, требаше да се изведе, преку една или комбинација од следните мерки: условување на спогодбеното раскинување на договорот за вработување со задолжително исплаќање отпремнина (паричен надоместок) на работниците од страна на работодавачот; усложнување на постапката за спогодбен престанок на работниот однос и подведување на работниците чиј работен однос престанал со спогодба под правниот режим за исплаќање на паричен надоместок во случај на невработеност од страна на Агенцијата за вработување на Северна Македонија.

Во рамките на овој труд, беа прикажани и различните мерки (сценарија) кои произлегуваат од Законот за работните односи и преку кои од една страна, доаѓаат до израз интересите на работодавачите за намалување на нивните трошоци во работењето, а од друга страна, на работниците, за задржување на сигурноста во работниот однос и приходите. За времетраење на пандемијата, неколку такви мерки од постоечкото работно законодавство имаат посебна примена од страна на работодавачите во практиката. Такви се на пример мерките (одредбите) за прекин на работата поради причини на виша сила (т.н. привремено принудно отсуство поради виша сила) и практиките на работа на далечина, т.е. од дома. Имајќи ги во предвид потешкотиите во толкувањето и правилната примена на институтот „*прекин на работата поради причини на виша сила*”, сметаме дека се нужни одредени подобрувања на работното законодавство. Законот за работните односи, *de lege ferenda*, треба да прави појасна разлика помеѓу „прекилот на работата поради причини на виша сила” и другите слични случаи кои водат до суспензија на вршењето на работата (прекилот на работниот процес од деловни причини и прекилот на работниот процес заради одлука на надлежната инспекција за забрана на вршење на работниот процес или забрана на примена на средствата за работа подолго од 30 дена). Дополнително, од значење за заштитата

на приходите на работниците во услови на прекин на работата поради причини на виша сила е да се определи дека надоместокот на плата со кој ќе се стекнат работниците за времетраење на прекилот на работата, не смее да биде понизок од висината на минималната нето плата или од одреден процент од висината на минималната плата (на пример, 80%). *Работата на далечина*, беше и сеуште е, една од најшироко применуваните мерки за непречено одвивање на деловните процеси на работодавачите и за заштита на безбедноста и здравјето на работниците во услови на пандемија. Сепак, и покрај широка распространетост во практиката, работата на далечина (како форма на работа) не е предмет на регулирање ниту на постоечкото работно законодавство, ниту на колективните договори, ниту пак на Уредбите со законска сила (усвоени за времетраење на вонредната состојба во земјата) или на подзаконските акти. Нејзината примена, се изведува посредно, преку „работата од дома“ како посебна нестандартна форма на вработување која е регулирана со Законот за работните односи. Имајќи ја во предвид потребата од воведување и нормирање на работата на далечина, со сите нејзини специфики, за очекување е таа, час поскоро, да стане составен дел на македонскиот трудово-правен систем. Во процесот на идното регулирање на работата на далечина, потребно е да се земат во предвид решенијата предвидени во рамките на Европскиот Рамковен Договор за Работа на Далечина од 2002 година.