нормативно-правна регулатива

Мирјана СЛАНИНКА-ДИНЕВА

НЕКОИ АСПЕКТИ НА СОЦИЈАЛНОТО ПРАВО

Познато е дека социјалното право како гранка на правото има куса историја. Но, тоа не значи дека социјално-правните односи до појавата на социјалното право не беа воопшто регулирани (според нормите на обичајното право или пак, според правните норми). **Всушност, тие најчесто настанувале поради задоволувањето на егзистенцијалните потреби на најзагрозените делови од населението, а биле регулирани со нормите на семејното право, трудовото право, па и со нормите на административното (управното) право.** Со време, во рамките на конкретните држави, и пошироко, се изградуваат соодветни системи на: социјалната заштита, здравствената заштита и здравственото осигурување; пензиското и инвалидското осигурување, заштитата при работа и слични системи на заштити како јавни служби, заради обезбедување на социјалната сигурност и заштита на најзагрозените физички лица (односно на поданиците) во случај на определен "ризик" (невработеност, старост, повреда при работа и слични ризици).

Сите видови на заштити во сегашно време имаат статус на јавни дејности или на јавни служби (како синоними), и се остваруваат во определени институционални рамки, контролирани од страна на државата.

Во овој контекст, иако веќе се наближува XXI век, оправдано е да се навратиме на постулатите на класичната солидаристичка теорија на **Леон Диги**, кој на почетокот на XX век стана творец на Школата на јавните служби и за преобразбата на јавното право во правото на јавните служби. [1)] Според Леон Диги. "Правото е бесконечна појава која општествено се преобразува".

Во времето во кое живеел Леон Диги била актуелна поделбата на правото на приватно и јавно право. Притоа, творецот на солидаристичката теорија правел разлика меѓу јавното и приватното право во следнава смисла: "јавното право е збор на правилата што се поставуват во врска со уредувањето и извршувањето на јавните служби". Според него, "секој закон се донесува со цел да се уреди и обезбеди извршување на голем број на јавни служби. Секој закон, пред с#, е закон на една јавна служба". Се чини дека овој принцип е општоважечки во правната технологија, ценејќи ја ситуацијата во македонската легислатива денес, па и наназад, од пред половина век.

Јавните служби, според Леон Диги, треба правилно и непрекинато да функционираат, при што со помош на органските закони се обезбедува соодветна организација и непрекинато вршење на одделните јавни служби. Диги сметал дека и приватното право не е повеќе субјективно право на поединците, на самостојната личност, туку се заснова врз поимот "општествена функција што се наметнува на секоја личност".

Дигиевата поделба на законите произлегува од предметот на регулирањето на општествените односи. Според неговата класификација постојат следните закони: уставни закони и закони за општата управа и конструктивни или органски закони. Последниот вид на закони-"органски или конструктивни закони се сите оние закони врз чија основа се организира јавна служба". Според Диги, дури и во "приватно право самостојноста на човековата волја исчезнува". Всушност "волјата на поединците не може самата од себе да создаде какво & да било правно дејствие". Значи, за создавање на правните дејствија е потребно да постои поединец со својата волја и јавна служба како организирана држава.

Според Дигиевата поделба постојат неколку видови на јавни служби (ПТТ, јавна превозна служба; пренос на електричната енергија; помош на семејството и јавна настава), што имаат утврден начин на организација. Диги зборува дека постои тенденција (кај новите и кај старите јавни служби) кон децентралистички стистем на организираност, чии облици се: територијалната децентрализација, имотната децентрализација, автономните јавни служби и концесијата. Паралелно со децентрализацијата се јавува "движење за индустријализација на јавните служби" (на службите што имаат индустриски карактер, на пример, ЖТП, ПТТ, итн.).

Но, со време, теоретичарите на државата и правото се оддалечуваат од Дигиевата солидаристичка теорија и школата за јавни служби. Се смета дека најширокиот поим за јавната служба се врзува за името на австриskиот правник **Келзен**, според кој постои идентичност на правото и државата, во смисла што секој извршител на јавното право е јавен орган и истовремено јавна служба. [2)]

Не е спорно тврдењето дека пред системот на јавните служби се остварува социјалната (или "општтвената") функција на државата (во Дигиевата смисла на зборот). Подоцна, се јавуваат различни теоретски концепти за државата и за преобразбата на правото. Во услови кога државата станува гарант на бројните човекови права, посебно на оние што според суштината се социјални права (што е случај и со македонската држава), се преферира формирање, развивање и функционирање на различни институции (јавни, општествени, приватни, најчесто квалификувани како непрофитни организации), преку кои, а врз основа на "јавните овластувања" (или "пренесените надлежности" на државните органи), или самостојно, под контрола на државата, се остваруваат различни јавни дејности. Адекватно на тоа, се изградува и развива определен законски режим според дејностите за регулирање на бројни правни односи (меѓу кои спаѓаат и социјално-правните односи, што се предмет на социјалното право), како гранка на правото, како научна дисциплина, но и како наставна дисциплина најзастапена на правните факултети и на факултетите за социјална политика.

Според мислењето на **д-р Ступар**, “терминот социјално право е право-технички термин”, понатаму, “тој термин не е соодвестува на својата содржина”, а уште се во употреба термините “социјална политика, социјална служба”. Во далечната 1963 год. кога беше изразено сфаќањето на Ступар, се сметаше дека наведените термини се преземени од буржоаското право и затоа беа неприкладни за социјалистичката социјална политика. Ваквото мислење несомнено дека се базира врз фактот што во тоа време, но и подоцна, с# до “дезинтеграцијата” на социјалистичката држава Југославија), основата на социјалната политика и социјалната заштита беше општествената грижа на човекот и за одделните категории на населението заснована врз општествената сопственост и општественото управување (самоуправување). Авторот смета дека терминот “социјално право” може да се замени со следните термини: “право на материјално обезбедување”, или “право на општествената грижа за човекот”, или пак, “хуманистичко право” [3)].

Подоцна, (во 1987 година), **д-р Душан Лакичевиќ** го застапува мислењето на д-р М. Ступар во поглед на определувањето на социјалното право на социјално-правниот однос по повод социјалното осигурување, т.е. социјалното обезбедување, (односно социјалната заштита). Понатаму, авторот го дефинира социјално-правниот однос како “однос помеѓу физичкото лице како корисник на правото т.е. титулар на правото што се наоѓа во состојба на социјална потреба, од една страна, и државниот, односно општествениот орган, од друга страна. Правото од социјално-правниот однос се изразува во правото на социјалните престации”. [4)] Оваа право е лично и се остварува под определени услови: да постои социјален ризик (социјална потреба), да постои изјава од страна на физичкото лице и обврска кај соодветниот орган за давање на социјалната престација. За воспоставување на социјалноправните односи е потребно да постојат правни основи (изводи на социјалното право).

Во Република Македонија постојат следните извори: Уставот на Република Македонија, законите и договорите. Кон ова треба да се додаде уште и изјавата на физичкото лице како иницијатива за воспоставување на социјалноправниот однос.

Социјалните престации се објекти на социјалноправниот однос (давање и чинење) и тие се остваруваат само ако постојат услови (социјална потреба и правна основа).

Кај социјално-правниот однос не постои санкција, а обврската е секогаш на страната на државен орган или јавна служба. Социјално-правниот однос трае с# додека трае социјалната потреба, (социјален ризик), и не се пренесува по пат на наследство. Постои правило дека државниот орган или организација на јавната служба не може да го одбие конкретниот барател, доколку е тој во состојба на “социјален ризик”. Но, во услови на т.н. транзиција, често (што треба емпириски да се утврди), државниот орган или институција го “одбиваат” физичкото лице во постапката утврдена за остварување на правото, најчесто заради недостиг на финансиски средства, што е една од позначајните пречки за реалиација на наведената престација. **Во текот на воспоставувањето на социјално-правниот однос и остварувањето на правото на престација и нејзиното добивање, кај страната на државниот орган или организација можат да се јават различни појави:**

неажурност, бирократизираност, бавност и слични појави што ја попречуваат навремената и ефикасна примена на нормите. Не е спорно дека овие појави го иритираат корисникот и затоа тој може да се "обрати" до новата институција "народен правобранител" (или омбуцман) во со законот предвидената постапка да се заштити како граѓанин, на кој му се повредени правата од страна на орган на управата или организација "со посебни јавни овластувања".

Илузија е дека во фазата на тн. транзиција може адекватно да се реши секое поединечно барање за престација, кога постои "финансиска криза" и нараснат број на лицата-корисници што се во ситуација на "социјален ризик" (или "социјална потреба").

Социолошките, психолошките и политиколошките аспекти во врска со примената на нормите од социјалното право можат да се согледаат само преку конкретните емпириски истражувања (проектирани со определени цели).

Според правната теорија, социјалното право има свои особености, според кои тоа се разликува од другите гранки на правото. Но, социјалното право има заеднички допирни точки со некои гранки на правото (со трудовото право, со стопанското и трговското право, со семејното право и со управното право). Разграничувањето се прави од аспект на субјетките, објектите и правниот основ. Всушност, социјалноправниот однос според титуларот на правото. Тоа е лично и непреносливо право, потоа, за воспоставување на односот помеѓу страните е потребна изјава на физичкото лице, а за корисникот не постои санкција како елемент на секој правен однос.

Општо гледано, социјалното право ги опфаќа нормите и институциите, потоа корисниците на правата и престациите (и нивната изразена волја да станат субјекти на социјалноправниот однос). **Социјалното право е супституција за различните видови на права, како што се, на пример: правото на социјална заштита, правото на социјално, пензиско и инвалидско осигурување, потоа, правото на здравствена заштита и здравствено осигурување.** Во него се содржани елементи на социјалната политика и елементи за едукација на кадрите (социјалното право сфатено како наставна дисциплина, наменета на студентите по право, по социјална политика и социјална работа и на студентите по дефектологија).

Секој социјалноправен однос е законски нормиран и инкорпорира општоважечки принципи на социјалната држава: солидарност, еднаквост, рамноправност, (а донекаде и взаемност), но и нормите на меѓународното социјално право (доколку се општоприфатени и општопризнаени).

Одделно гледано, законскиот режим се протега на следните јавни дејности: социјалната заштита, здравствената заштита и здравственото осигурување, пензиското и инвалидското осигурување и на дел на работните односи, каде што треба да се обезбеди социјална сигурност на вработените. Инаку, социјалноправните односи се во експанзија заради проширувањето на кругот на корисниците и правата на престациите.

Социјалното право како доктрина, во Република Македонија е с# уште во зачеток. Оправдано е, најпрво, социјалното право да се конституира како научна дисциплина и како наставна дисциплина на одделните високообразовни институции. Понатаму, како повисока фаза, потребно е да се изврши кодификација на социјалното право, но тоа веројатно ќе остане како задача за иднина).

Во услови кога државата Македонија се изградува како “социјална држава”, неопходно е да се афирмира оној концепт на социјалното право, што ќе соодвествува на темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија изразени со чл. 8 став 1 од Уставот на Република Македонија, (а се однесуваат, пред с#, на “хуманизмот, социјалната правда и солидарноста”-алинеја 8), како и со конкретните уставни норми (чл. 34; чл. 35; чл. 36, чл. 39; чл. 40; чл. 42 и чл. 43).

Всушност, тука се работи заосновните принципи врз кои се темели социјалното право (правните дела и субјектите на социјалноправниот однос, на правата и престациите).

Всушност Република Македонија како држава се јавува во улога на гарант за заштита на социјалните права на граѓаните кои истовремено се и основни човекови права. Правото за заштита на граѓаните што се социјално загрозени, социјалните права од работниот однос, како и правото на заштита на семејството, се стожерни институции во социјалното право врз кои директно или индиректно се протега социјалната заштита и социјалната сигурност. “Хуманизмот, социјалната правда и солидарноста” како темелни вредности на уставниот предок на Република Македонија, но и како начела, имаат различна законска операционализација и конкретна примена.

Неопходно е организациски и институционално овие општи принципи и начела да се изградуваат како општоважечки принципи, во духот на веќе општоприфатените норми на ООН. Но, треба да постои стремеж понатаму да се изградуваат нови норми за хуманото и хуманистичкото однесување кон немоќните и за работа неспособни лица, но и оние граѓани што се со “социјален ризик”, како и кон оние што претендираат работно да се ангажираат (во работењето на стопанските субјекти и јавните служби).

ЛИТЕРАТУРА

1. Диги, Леон: “Преображаји јавног права” (прев), Београд, изд. Геца Кон, 1929 г.
2. Крбек, ак. Иво: “Право јавне управе ФНРЈ” 1, Основна питања и права грађана, Загреб, Биро завод, 1960. (ПАРАФРАЗИРАНО).
3. Ступар, д-р Михаило: “Социјална политика”, Београд, Рад, 1963 г.
4. Лакицевић, д-р Душан: “Увод у социјалну политику”, Београд, Савремена администрација, 1987 г.
5. Гризо, проф. д-р Наум, Давитковски, д-р Борче: “Наука за управата” Куманово, Просвета, 1994.г.

Mirjana SLANINKA-DINEVA

SOCIAL LAW IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA IN THE FRAMEWORK OF CONTEMPORARY SOCIAL STATE

In the paper the author presents some questions on the Macedonian Social law. Then, she thinks, that Social law is a relatively new law, but it’s going to develop on the principles of Social state. So, the author debates about a social-juridical, that is formed by the social rights, the subjects, the objects and a declaration for the holder.