



Република Северна Македонија  
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје  
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ -  
СКОПЈЕ



# „ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ДИСКУРС ВО ВРЕМЕ НА COVID-19“

---

ON-LINE АКАДЕМСКА РАБОТНА МАСА

29 АПРИЛ 2020 ГОДИНА (СРЕДА), 13 ЧАСОТ  
ПЛАТФОРМА MICROSOFT TEAMS | КОД: 3686XR4

# On-line академска работна маса „ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ДИСКУРС ВО ВРЕМЕ НА COVID-19“

29 април 2020 година (среда), 13 часот  
платформа Microsoft Teams (код: 3686xr4)

<https://teams.microsoft.com/l/team/19%3a1ed547853a9f43d3ac87cc15c2f5c347%40thread.tacv2/c/versations?groupId=62coed9c-b72d-4e41-a79a-42c6406d49a1&tenantId=c47145e5-ee39-4496-a056-afec08f35665>

Настанот има за цел подобро разбирање на националната перспектива во однос на справувањето со пандемијата COVID-19. Исто така, преку настанот се цели да се анализираат импликациите на постојната состојба врз правните, политичките, економските и пошироките општествени аспекти, вклучително прогласувањето на вонредна состојба, справувањето со економските предизвици за време на криза, одржувањето на политичка стабилност на системот, почитувањето на човековите права и слободи и известувањето и односите со јавноста во време на пандемија.

## Агенда

<b>13:00</b>	Проф. д-р Горан Коевски, декан <i>Поздравно обраќање и отворање на работната маса</i>
<b>13:10 – 14:45</b>	Проф. д-р Гордана Силјановска Давкова <i>Вонредната состојба: тест за демократскиот имунитет на политичкиот систем</i>  Проф. д-р Тодор Каламатиев Проф. д-р Александар Ристовски <i>Кризата предизвикана од Корона вирусот COVID-19 и нејзините импликации во сферата на работните односи – мерки на „прва помош“ за заштита на работниците од посебно ранливите групи</i>  Проф. д-р Јадранка Дабовиќ Анастасовска <i>Измените на Законот за облигационите односи за време на вонредната состојба поради корона вирусот</i>  Проф. д-р Никола Тупанчески <i>COVID 19 – македонски казнено-правен одговор - votum separatum</i>  Проф. д-р Гордана Лажетиќ <i>Независното судство во услови на вонредна состојба – предизвици и контроверзи</i>  Проф. д-р Тања Каракамишева – Јовановска <i>Дали е (не)возможно владеење на правото кога државата е во услови на вонредна состојба?</i>  Проф. д-р Ана Павловска Данева <i>Правната регулатива во услови на вонредна состојба</i>

	<p>Проф. д-р Александра Максимовска Стојкова <i>Буџетско правни импликации и предизвици од кризата од COVID-19 во македонската економија</i></p> <p>Проф. д-р Лазар Јовевски <i>Влијанието на Ковид-19 на пазарот на трудот и сочувувањето на работните места</i></p> <p>Проф. д-р Иванка Василевска <i>Шпанскиот грип од 1918 година – заборавени лекции од минатото</i></p> <p>Доц. д-р Александар Љ. Спасов <i>Вонредната состојба како правен предизвик – скица на критички размислувања</i></p> <p>Доц. д-р Тимчо Муцунски <i>Вонредната состојба низ призмата на препораките на експертската група предводена од Рајнхард Прибе</i></p>
<p><b>14:45 –</b> <b>15:00</b></p>	<p><i>Дискусија</i></p>

# **КНИГА НА АПСТРАКТИ**

Издавач: Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје  
За издавачот: проф. д-р Горан Коевски, декан

Скопје, 28 април 2020 година

**Проф. д-р Гордана Силјановска Давкова\***

## **ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА: ТЕСТ ЗА ДЕМОКРАТСКИОТ ИМУНИТЕТ НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ**

### **Апстракт**

Трудот е обид да се покаже, укаже и предупреди дека вонредната состојба како „исклучок“ (Карл Шмит) или „уставна диктатура (Клинтон Роситер), во името на високата државна цел: справување со исклучителната опасност по животот и опстанокот на нацијата, преку мерки што се незамисливи во „нормални“/редовни услови, може, не само привремено да ги ограничи, туку и да ги суспендира дури и т.н „апсолутни права“, со непропорционално, неконтролирано и дискреционо постапување, загрозувајќи ја демократијата и туркајќи ја во авторитаризам. Имено, ако вирусот Ковид- 19 е опасна закана по здравјето, основната дилема не е: здравје или слобода, ами здравје и слобода. Кон легитимната, цел, не смее се трча нелегално и неетички, ниту да се дозволи метаморфоза на полицискиот час во полициска држава.

Историјата, но и реалноста откриваат различни вонредни социетални слики, во зависност од (не)советниот одговор на степенот на опасноста: демократски и/или автократски. За жал, понекогаш авторитарните режими побрзо „го решаваат“ горливиот проблем на безбедноста од различен тип, од демократските, но ја концентрираат власта во рацете на егзекутивата, го кршат начелото на поделба на власта, ги жртвуваат слободите и правата на човекот и граѓанинот, овозможувајќи диктатура (Пол Кругман ).

Историјата покажува дека, во слабите држави, со фрагилен демократски имунитет, исклучокот остава авторитарни рецидиви! Борбата со Ковид -19 не смее да не втурне во Орвелов свет!

**Клучни зборови:** Ковид-19, вонредна состојба, конституционализам, уставна „диктатура“, авторитаризам, слободи и права, уредби со законска сила, Rule of Law, арбитрност, пропорционалност, недискриминација, демократски имунитет

---

\* Проф. д-р Гордана Силјановска Давкова е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: g.siljanovskadavkova@pf.ukim.edu.mk.

Проф. д-р Тодор Каламатиев\*  
Проф. д-р Александар Ристовски\*\*

## КРИЗАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД КОРОНА ВИРУСОТ COVID-19 И НЕЈЗИНИТЕ ИМПЛИКАЦИИ ВО СФЕРАТА НА РАБОТНИТЕ ОДНОСИ – МЕРКИ НА „ПРВА ПОМОШ“ ЗА ЗАШТИТА НА РАБОТНИЦИТЕ ОД ПОСЕБНО РАНЛИВИТЕ ГРУПИ

### Апстракт

Во периодот од усвојувањето на првите времени мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 во почетокот на месец март до денес, практиката покажа дека правната положба, сигурноста на работниот однос и приходите на одредени категории работници се под посебна закана и затоа е нужно да се преземат одредени, интервентни мерки во насока на превенција и ублажување на негативните здравствени, економски и социјални последици врз нив. Групата ги вклучува, но не се ограничува на следните категории работници: *трите категории работници опфатени со времените мерки за заштита од ширење и превенција од Коронавирусот COVID-19 од 10 март 2020* (еден од работниците-родители на малолетни деца со навршена возраст до 10 години за кои е неопходна грижа; бремените жени и хронично болните лица), *работничките на продолжено платено отсуство поради бременост, раѓање и родителство, работниците сместени во карантин или самоизолација, работниците кои се соочуваат со спогодбено раскинување на договорот за вработување (или т.н. бланко отказ од страна на работодавачот), работниците со договори за привремено вработување (работници вработени на определено време, сезонски работници и привремени агенциски работници)* и други. Дел од овие работници (поточно, трите категории работници опфатени со времените мерки за заштита и работничките кориснички на платено отсуство од работа поради бременост, раѓање и родителство), беа опфатени и со Уредбите со законска сила за примена на Законот за работните односи за време на вонредна состојба (Сл.весник на РСМ, бр. 90 од 04.04.2020) и за примена на Законот за вработените во јавниот сектор (Сл.весник на РСМ, бр. 95 од 08.04.2020). Сепак, постоечките правни прописи со кои се уредува правната положба на овие категории работници се нејасни, нецелосни, а по одредени прашања и со сериозни индикации за повреда на уставно загарантирани права.

Авторите на овој труд ги детектираат постоечките правни проблеми со кои се соочуваат претходно споменатите категории работници и предлагаат соодветни решенија за исправање на правните грешки и пополнување на правните празнини.

**Клучни зборови:** Коронавирус COVID-19; работници од посебно ранливи групи; платени отсуства од работа; годишен одмор.

---

\* Проф. д-р Тодор Каламатиев е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: [t.kalamatiev@pf.ukim.edu.mk](mailto:t.kalamatiev@pf.ukim.edu.mk)

\*\* Проф. д-р Александар Ристовски е вонреден професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: [a.ristovski@pf.ukim.edu.mk](mailto:a.ristovski@pf.ukim.edu.mk)

## ИЗМЕНИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА ОБЛИГАЦИОНИТЕ ОДНОСИ ЗА ВРЕМЕ НА ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА ПОРАДИ КОРОНА ВИРУСОТ

### Апстракт

Две Уредби со законска сила донесени за време на вонредната состојба задираат во Законот за облигационите односи.

Првата уредба со која се задира во нормите на Законот за облигационите односи е Уредбата со законска сила за начинот на промена на договорни услови на кредитни изложености кај банките и штедилниците („Службен весник на РСМ“ бр. 80 од 27.03.2020 година).

Со оваа Уредба се предвидува мораториум за долговите врз основ на кредити и долгови од кредитни картички при што им се налага на банките да предвидат можност за мораториум од најмалку три месеци во кои за долговите нема да тече казнена камата или за грејс период во кои ќе тече единствено договорна камата. Оваа Уредба има определени решенија со кои потрошувачите или граѓаните се во различна положба од трговците. Така, се овозможува банките да дадат јавна понуда за одлагање за плаќање на долгови врз основа на кредит и кредитни картички и тоа така што потрошувачите-граѓаните ќе се смета дека се согласиле ако не ја одбијат понудата, а трговците кои нема изречно да ги прифатат измените на договорот ќе се смета дека не ја прифатиле понудата. При што во Уредбата за прифаќање на понудата со молк се повикуваат на член 34 став 3 од ЗОО (Кога понудениот се наоѓа во постојана деловна врска со понудувачот во поглед на определени стоки, се смета дека ја прифатил понудата што се однесува на таквите стоки, ако не ја одбил веднаш или во определениот рок.). Грејс периодот на кредитот, од три или шест месеци значи продолжување на траењето на кредитот за должникот, но истовремено продолжување на задолженоста и за гарантот и за заложниот должник за тој ист кредит, кои воопшто не можат да се изјаснат за ова.

За разлика од Република Северна Македонија и од Република Србија, каде молчењето се смета за согласност на граѓаните, под велот дека ова ќе биде побрз и пофункционален начин за измена на кредитните договори, во Република Хрватска и во Република Словенија земји членки Европската унија се бара изречна согласност на граѓанинот-потрошувач со поединечно барање на едноставен електронски образец кој пресметува колку и како ова ќе се рефлектира на висината на кредитот и ратите, за да потрошувачот би можел да донесе економски оправдана одлука.

Втората Уредбата со законска сила за примена на законот за облигационите односи за време на вонредна состојба („Службен весник на РСМ“ бр. 44-2443/1 од 2 април 2020) година се однесува на определувањето на висината на стапката на казнената камата за време на траење на вонредната состојба.

Со оваа Уредба, стапката на казнената камата **се определува на месечно ниво** и тоа во висина на каматната стапка од основниот инструмент

---

\* Проф. д-р Јадранка Дабовиќ Анастасовска е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: [j.dabovicanastasovska@pf.ukim.edu.mk](mailto:j.dabovicanastasovska@pf.ukim.edu.mk).

од операциите на отворен пазар на Народната банка на Република Северна Македонија (референтна стапка), што важела на **последниот ден од претходниот месец, зголемена за пет процентни поени** во трговските договори и договорите меѓу трговци и лица на јавното право, односно **зголемена за четири процентни поени** во договорите во кои барем едното лице не е трговец (законска казнена камата). Всушност наместо како до сега : Стапката на казнената камата **се определува за секое полугодие** и тоа во висина на каматната стапка од основниот инструмент од операциите на отворен пазар на Народната банка на Република Македонија (референтна стапка), што **важела на последниот ден од полугодие што му претходело на тековното полугодие, зголемена за десет процентни поени** во трговските договори и договорите меѓу трговци и лица на јавното право, односно **зголемена за осум процентни поени** во договорите во кои барем едното лице не е трговец (законска казнена камата).

Јасно е дека е намалена казнената камата. Ова секако влијае и договорната казнена камата и на договорната камата.

Меѓутоа, збунува тоа што **во член 3 на Уредбата е определено дека намалувањето на казнената камата нема да има влијание на намалување на договорната каматата во договорите во кои барем едното лице не е трговец, склучени пред влегувањето во сила на оваа Уредба.** Тоа се граѓанските договори и потрошувачките договори. Како што стои во Уредбата: определената висина на стапката на казнената камата, како и периодот и начинот на пресметка од оваа Уредба, нема да влијае на стапката, периодот и начинот на пресметка на договорната камата во договорите во кои барем едното лице не е трговец, склучени пред влегувањето во сила на оваа Уредба. Меѓутоа, во исто време ова значи дека Уредбата ќе влијае на договорната камата на трговски договори и договорите меѓу трговци и лица од јавното право, склучени пред донесување на Уредбата. Со ваквото решение граѓаните и потрошувачите како да се во понеповолна положба од трговците и лицата од јавното право. Останува отворено прашањето дали тоа е интенција на Владата. Особено кога е вообичаено, како најранлива категорија да се сметаат самите потрошувачи.

**Клучни зборови:** кредити, прифаќање понуда, камати, каматни стапки



**Проф. д-р Никола Тупанчески\***

## **COVID 19 – МАКЕДОНСКИ КАЗНЕНО-ПРАВЕН ОДГОВОР - *votum separatum***

### **Апстракт**

Насловот на темава претендирајќи да добие евокативен контекст имплицира на прагматичната димензија во аплицирањето на македонското казнено законодавство во превенирањето и репресијата на противправните активности поврзани со акутната состојба на “коронавирусот“. „*Votum separatum*“ не случајно е интегрален дел од насловот на дискурсот зашто членовите: 205 (Пренесување заразна болест) и 206 (Непостапување според здравствени прописи за време на епидемија) од КЗ на РСМ – централните инкриминации во изминативе два-три месеца добија херменевтички призвук кој не може да се рече дека ја афирмира римската сентенција „*sub lege libertas*“. Во тој контекст, ќе се обидеме да изнесеме неколку критички опсервации на „тековната состојба“ на овој план притоа неиспуштајќи ја можноста да укажеме дека од необјасливи причини никој не го спомнува есенцијалниот акт кој ја регламентира оваа материја: Законот за заштита на населението од заразни болести.

**Клучни зборови:** *Votum separatum*, пренесување заразна болест, непостапување според здравствени прописи за време на епидемија, Закон за заштита на населението од заразни болести, Кривичен законик

---

\* Проф. д-р Никола Тупанчески е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: [n.tupanceski@pf.ukim.edu.mk](mailto:n.tupanceski@pf.ukim.edu.mk).

## **НЕЗАВИСНОТО СУДСТВО ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА – ПРЕДИЗВИЦИ И КОНТРОВЕРЗИ**

### **Апстракт**

Во Уредбата донесена на 30 март 2020 година, Владата ги регулираше прашањата поврзани со роковите во судските постапки за време на вонредна состојба со што беа опфатени многу важни аспекти од кривичната, парничната, вонпарничната постапка, управниот спор, присилното извршување и обезбедувањето на побарувањата.

Во истата Уредба се регулира и прашањето за „итните“ предмети со овластување на Судскиот совет на РСМ да распоредува предмети меѓу судови со иста стварна надлежност и ист степен. ССРСМ воопшто не е надлежен за распределба на предмети и ваквото овластување содржано во Уредбата излегува надвор од надлежностите на ССРСМ. Со ваквата одредба во Уредбата се дерогираат одредбите за делегирана месна надлежност содржани во процесните закони (ЗКП, ЗПП) каде што правило е ВРСМ да определи кој друг стварно надлежен суд ќе постапува, а не оној којшто е и месно надлежен. Воедно, на Судскиот совет на РСМ му е дадена можност да донесе одлука за преземање на дејствија со користење електронски технички средства што обезбедуваат двонасочна комуникација, без физичко присуство.

Од вака срочената Уредба произлегува заклучокот дека судовите продолжуваат да работат.

И покрај ваквата состојба, со Уредбата за висина на платите на избраните, именуваните и назначените лица во јавниот сектор опфатени се и судиите и јавните обвинители. Судовите ја вршат судската власт, со сите гаранции за нивна независност и самостојност. И тие работат и функционираат во текот на вонредната состојба во сите итни предмети и предмети поврзани со прекршување на забраните за движење во текот на полицискиот час.

Сепак, износот на нивните плати се изедначи со сите избрани и именувани функционери и е понизок од оној на вонредните и ополномоштени амбасадори и генерални конзули, коишто пак во услови на запрена комуникација едвај и може да преземаат некои дејствија.

Владеењето на правото се доведува во прашање кога со уредбите се регулираат определени права што ќе траат до крајот на годината, без оглед до кога ќе трае вонредната состојба, па се поставува прашање дали уредбата со законска сила воопшто смее да „востановува“ нови права или само да изнајде механизми за примена на постојните закони во вонредни услови.

Проблем имаме и кога уредба со законска сила содржи одредба дека се применува за време на траење на вонредната состојба „доколку со оваа уредба не е уредено поинаку“. Правничката терминологија многу пати е креативна и дозволува екстензивно толкување, но правната сигурност мора да има приоритет.

Појаснување од аспект на релативна и апсолутна застареност заслужува и прашањето во однос на роковите за извршувањето на санкциите. Имено, во

---

\* Проф. д-р Гордана Лажетик е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: [g.lazetic@pf.ukim.edu.mk](mailto:g.lazetic@pf.ukim.edu.mk).

Уредбата од 30.03.2020 година првин е регулирано дека роковите за застареност за извршување на кривичните санкции престануваат да течат од денот на стапување во сила на уредбата па до крајот на вонредната состојба, за да веднаш потоа биде регулирано дека издавањето упатни акти за казни до 3 години се одложува до 01.09.2020 „освен за предмети каде што постои опасност за застарување на извршувањето на казната,.. Истата одредба е содржана и во Уредбата за извршување на ЗИС од 08.04.2020.

**Клучни зборови:** Судство, самостојност, независност, поделба на власта, вонредна состојба, уредби со законска сила

## **ДАЛИ Е (НЕ)ВОЗМОЖНО ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО КОГА ДРЖАВАТА Е ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА?**

### **Апстракт**

Владеењето на правото е препознаен и вграден траен столб и трајна вредност врз која опстојува и функционира секоја демократска држава. Од друга страна, пак, вонредната состојба е временски ограничена состојба во државата во која поради појава на епидемии, последици од природни непогоди и слично, е принудена да делува брзо и ефикасно со цел справување со опасностите што и се закануваат на нацијата. И покрај посебноста на моментите на политичко, економско и правно делување на државата во вонредна состојба, поради потребата од преземање интервентни и брзи активности, државата сепак е обврзана да делува во согласност со владеењето на правото. И покрај ова генерално прифатено правило, во практиката често пати гледаме дека вонредната состојба создава правила и презема активности што се на работ на законитоста, а во многу случаи се префрлаат и на страната на незаконитоста. Во бројни примери вонредната состојба го предизвикува владеењето на правото, посебно во услови кога се создава квази-правен терен каде не се почитуваат Уставот, законите и меѓународните договори и каде вонредната состојба арбитрерно се поставува над владеењето на правото. Македонија во моментот па сè до 16 мај, 2020г., со две одделни одлуки потпишани од претседателот на Републиката, е во вонредна состојба. И ако со првата одлука, претседателот на Републиката беше на линија на Уставот, со втората се најде на „другата“ страна од „правниот брег“. Во меѓувреме, поради самораспуштеното Собрание од 16.2.2020г, владата ја презеде законската активност. До сега донесе над 120 уредби со законска сила, од кои најголем дел од нив воопшто не се однесуваат на прашања поврзани со вонредната состојба. Владеењето на правото е секојдневно повредувано поради арбитрерното однесување на извршната власт. Човековите права и слободи неуставно се ограничуваат со владини уредби. Со уредбите дури се кршат и меѓународните договори за човековите права, а Уставниот суд не е на висината на задачата во одбрана на човековите права и уставниот систем на државата.

**Клучни зборови:** владеење на право, устав, уредби, собрание, претседател

---

\* Проф. д-р Тања Каракамишева – Јовановска е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: t.karakamisheva@pf.ukim.edu.mk.

## **ПРАВНАТА РЕГУЛАТИВА ВО УСЛОВИ НА ВОНРЕДНА СОСТОЈБА**

### **Апстракт**

Вонредната состојба предизвикува бројни дилеми од аспект на почитување на начелото на поделба на власта, па и на начелото на уставност и законитост на правната регулатива која се усвојува за нејзиното времетраење.

Од аспект на управното право, првата дилема се поставува е во однос на постапката за носење на уредби со законска сила од страна на Владата. Со уредба со законска сила Владата уредува прашања од надлежност на Собранието во случај на воена или вонредна состојба ако не постои можност за свикување на Собранието. (чл. 36 ст. 1 од Законот за Влада). Тоа значи дека уредбите со законска сила на Владата имаат исто правно дејство како и законите. Со нив се уредуваат прашања кои се во надлежност на Собранието и кои претставуваат законска материја. Од друга страна, ниту во Уставот, ниту во Законот за Влада, како ни во Деловникот за работа на Владата не постојат одредби со кои се уредува посебна постапка за донесување на уредбите со законска сила во Владата. Според нас, ова претставува празнина бидејќи пропис кој по својата правна сила и правно дејство има карактер на закон и со кој најчесто се врши déroгирање на одредени правни прашања и менување на правни состојби претходно уредени со закони донесени од законодавната власт, не би смеело да се носи од страна на извршната власт на ист начин и во иста процедура како што се донесуваат подзаконските акти надвор од вонредна состојба.

Втората дилема која се јавува во однос на правната регулатива во време на вонредна состојба е околу прашањето за тоа дали со уредбите со законска сила може само да се менуваат, суспендираат, дополнуваат постојни закони, или одредена материја може да се уреди од почеток (*ab ovo*). За жал, со ниту еден законски акт ова прашање не е уредено. Во принцип, за доследно почитување на начелото на владеење на правото и согласно принципот на поделба на функциите на власта, во вонредна или воена ситуација кога Владата се стекнува со можност да донесува уредби со законска сила, таа треба да ја ограничи својата нормативна дејност само на измени и дополнувања на постојните закони, а во исклучителни ситуации, кога тоа го налага природата и итноста на прашањето што е предмет на уредување да воспоставува нови права или обврски за граѓаните, но секогаш водејќи сметка за начелото на пропорционалност, како и за целисходноста на новите одредби кои ги воведува во правниот промет. Начелото на пропорционалност претпоставува пропишување и преземање на мерки за заштита на јавниот интерес само во мера која е сразмерна со заканата од негова повреда.

И, третата правна дилема во однос на правната легислатива во вонредна состојба се состои во тоа колку трае дејството на уредбите со законска сила, дали таа престанува по укинувањето на вонредната состојба или може да создаде правни состојби и односи (права и обврски) што ќе траат и по прекинувањето на вонредната состојба. Според член 126 ст. 2 од Уставот „Овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила трае до завршувањето на воената или

---

\* Проф. д-р Ана Павловска Данева е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.pavlovskadaneva@pf.ukim.edu.mk.

вонредната состојба, за што одлучува Собранието.“ Ова е единствена одредба со која се уредува прашањето за времетраењето на овластувањето на Владата да донесува уредби со законска сила, но не се уредува и прашањето за времетраењето на нивното дејство. Со аналогно толкување, би требало да се изведе заклучок дека со уредби со законска сила не може да се создаваат правни состојби и односи што ќе траат по прекинувањето на вонредната состојба.

Во ова излагање содржани се согледувања за најмалку три правни дилеми кои произлегуваат од македонското законодавство со кое се уредува постапката за донесување на прописи во вонредна состојба, како и за правното дејство и примената на тие прописи. Единствената цел на оваа куса анализа е да се подобри правната регулатива со која се уредени овие прашања, како и да се дадат насоки за надлежните органи да постапуваат во согласност со начелото на уставност и законитост и при работа во услови на вонредна состојба.

**Клучни зборови:** Уредби со законска сила, вонредна состојба, поделба на функциите на власта

## **БУЏЕТСКО ПРАВНИ ИМПЛИКАЦИИ И ПРЕДИЗВИЦИ ОД КРИЗАТА ОД COVID-19 ВО МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА**

### **Апстракт**

Излагањето е со цел да се поттикне дискусија и да се отворат прашања поврзани со извршувањето на Буџетот за 2020 година, кое е уредено со Законот за буџети (општ законски акт, со кој се уредува буџетската постапка, односно извршувањето на буџетот, како и надлежностите, правата и обврските на сите буџетски корисници и единки буџетски корисници), а којшто продолжува да се извршува – за време на вонредната состојба. Истовремено, фокусот е на Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година кој продолжува да се извршува – само доколку не е тоа изменето со уредбите со законсак сила (донесени на 26ти и 27ми март, 2020 г.). Предмет на анализа и давање на предлози најмногу ќе бидат расходите по однос на плати и надоместоци, како и стоки и услуги (предвидени со Буџетот), а кои подлежеа на промени со уредбите.

Герално, уредбите се донесени со неколку цели: прво, да се одложат активностите за донесување на Фискалната стратегија за среднорочен период од три години и активностите во однос на донесување на Завршната сметка за буџетот од 2019та година (која би требало да се предложи до 31.05 од Владата, а да се усвои до 30.06. од страна на Собранието на РСМ); второ, буџетските корисници (линиските министерства) можат со прераспределба да ги намалат буџетските средства до 70% на една поединечна ставка, во рамки на нивните потпрограми и буџети; трето, прераспределбите на средства меѓу буџетските корисници на централна власт и фондови се врши да се врши од страна на Владата на предлог на Министерството за финансии, четврто, годишните извештаи (завршни сметки на локалните буџети) и периодичните извештаи на единиците на локална самоуправа се одлагаат до завршување на вонредната состојба.

Очекувани резултати (заштеди) за кои има најава од Министерството за финансии се од намалените плати на функционерите (преку пропишувањето на минимална плата од 14.500 денари за април/мај 2020) во кои месеци државата ќе заштеди 4 милиони евра или по 2 милиони секој месец; од 250.000 до 300.000 евра на месечно ниво дополнително ќе се заштедат со тоа што нема да се исплаќаат надоместоци на членовите на Советите, Управните и Надзорните одбори, како и на разните комисии, кои се вработени и земаат плата, а надоместокот им е дополнителен хонорар; предвидени се и дополнителни заштеди преку мерката за намалување на авторските договори за 50% кои ги имаат склучено институциите за лицата кои се вработени и имаат приходи и од друго место

Оттука, се наметнуваат следните прашања:

- На каков начин е најдобро понатаму да се менува (да се интервенира во) Буџетот на РСМ за 2020 год? Поконкретно, кои мерки на кратење на расходите би имале најсилен ефект во следните месеци? Врз основа на кои

---

\* Проф. д-р Александра Максимовска Стојкова е редовен професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.maksimovska@pf.ukim.edu.mk.

параметри ќе се проектира буџетот за 2021 година? Дали ќе се одвива буџетската постапка согласно предвидената законска регулатива, според која веќе во април 2020 треба да се почне со циркуларното писмо врз основа на веќе изготвена Фискална стратегија и приоритети?

- Колку се очекувани (па и досегашни) намалувања во ставката на буџетските приходи? На пример, колку се намалени приходите по основ ДДВ или приходите кои намалени би се јавиле во буџетот со владината мерка за покривање на 50% од трошоците за придонеси на плати за секој вработен?
- Какви последици во буџетските приходи, би имала мерката “Ослободувањето од плаќање на аконтациите на данок на добивка се однесува на правните лица кои вршат угостителска дејност, дејност на туризам или транспорт и други обврзници, кои имаат претрпено штети во своето работење поради спроведување на мерките за справување со КОВИД – 19“, во приходната страна на буџетот на РСМ?
- Дали може да се пристапи кон децентрализирано, секторско или по линиски министерства, агенции и фондови (буџетски корисници) планирање и предлагање на измени со кои ќе се намалат расходите, наспроти централизираното предлагање на мерки, кое засега е многу скромно и без поголеми иницијативи, посебно во поглед на платите?

Мошне е важна соработката помеѓу различните нивоа на власт, посебно што огромен дел од буџетските расходи се предвидени како трансфери од централниот буџет до буџети на ЕЛС, а каде би можело и би требало да има иницијативи за штедње.

**Клучни зборови:** Буџет, буџетирање, буџетска криза, приходи, расходи



**Проф. д-р Лазар Јовевски\***

## **ВЛИЈАНИЕТО НА КОВИД-19 НА ПАЗАРОТ НА ТРУДОТ И СОЧУВУВАЊЕТО НА РАБОТНИТЕ МЕСТА**

### **Апстракт**

Овој труд има за цел да ги анализира актуелните сосостојби околу влијанието и последиците на здравствената криза предизвикана од Корона вирусот КОВИД 19 врз економијата и пазарот на трудот. Авторото во труд се задржува на краткорочните негативни последици кои ги предизвика Корона кризата врз стопанството, затварањето на работните места, како и краткорочните мерки кои се преземаат од страна на Владата на РС Македонија за надминување на истите. Покрај тоа, авторот во трудот ги анализира и меѓународните напори за справување со економските последици користејќи притоа официјални статистички податоци за уделот и обемот на финасиски и економски мерки кои се преземаат во Европа и светот од страна на владите. Во трудот се преставени и одредени среднорочни проекции за влијанието врз глобалната, регионалната и национална економија на Корона кризата, како и новиот економски „рестарт“ и промената на пазарот на трудот под овие околности.

Во трудот авторот својот фокус на анализа особено го насочува кон губењето на работните места и новите услови за работа во иднина кои ќе бидат последица на забрзаната дигитализација на економијата и пазарот на трудот, а како ефект на изолацијата и работата од дома при Корона кризата.

**Клучни зборови:** пазар на труд, економија, невработеност, работни места.

---

\* Проф. д-р Лазар Јовевски е вонреден професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: l.jovevski@pf.ukim.edu.mk.

**Проф. д-р Иванка Василевска\***

## **ШПАНСКИОТ ГРИП ОД 1918 ГОДИНА – ЗАБОРАВЕНИ ЛЕКЦИИ ОД МИНАТОТО**

### **Апстракт**

Првата светска војна или често нарекувана Големата војна и покрај својот глобален назив во суштина претставуваше европски конфликт. Неразрешените прашања кои ги оптоваруваа европските империјални сили во текот на втората половина од XIX век на крајот доведоа до големиот воен конфликт меѓу нив. Овој внатрешен европски конфликт ги извади на површина сите противречности кои тлееја помеѓу старите традиционални империи кои етапно еволуираа во национални држави. Истите во кобната 1914 година се судрија по примарното прашање за новата империјалистичка прераспределба во Африка и во Азија. Познато е дека војната траеше од 1914 до 1918 година, а крајот на Големата војна резултирал со преку 10 милиони човечки жртви и преку 20 милиони повредени. Во оваа бројка, влегуваат и истата ја дуплираат жртвите на страшната пандемија позната како шпански грип, со кој во текот на 36-те месеци од своето ширење, се заразиле преку половина милијарда, а од истата починале 50 милиони луѓе на планетава. Погледнато од денешна диоптрија, соочени со непознатите и мошне противречни аргументи за актуелната светска пандемија позната како Ковид 19, целта на моето излагање е да се изведат неколку паралели кои имаат за цел да укажат на сличностите на двете пандемии и секако на нивните разлики во текот на едно столетие.

**Клучни зборови:** Прва светска војна (1914-1918), пандемијата на шпански грип (1918-1920), пандемијата Ковид 19 (2019 - )

---

\* Проф. д-р Иванка Василевска е вонреден професор на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: i.vasilevska@pf.ukim.edu.mk.

Доц. д-р Александар Љ. Спасов\*

## ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА КАКО ПРАВЕН ПРЕДИЗВИК – СКИЦА НА КРИТИЧКИ РАЗМИСЛУВАЊА

### Апстракт

Констатацијата на контроверзниот германски теоритичар на државата и правото Карл Шмит дека „суверен е оној кој одлучува за состојба на исклучок“ во неговата „Политичка теологија“ од 1922 година е, веројатно, најпрецизното (и најмалициозното) посочување кон најголемиот предизвик за едно демократско правно и политичко устројство: имено, состојбите на исклучок (вонредната и воената состојба) се карактеризираат со управување (владеење) по пат на *декрети*. Декретите се директна негација на системот на поделба на власта, како и на рамнотежата и меѓусебната контрола на различните гранки на јавната власт (пред сè, на законодавната и на извршната власт).

Нашата држава од 18.3.о.г. се наоѓа во вонредна состојба. Вонредната состојба беше „утврдена“, односно прогласена од страна на Претседателот на Републиката бидејќи претседателот на Собранието го информираше Претседателот на државата дека Собранието не е во можност да одржи седница и да одлучува по предлогот на Владата на РСМ, поради претходно донесената одлука за распуштање на Собранието. По истекот на триесетте дена за кои беше утврдено постоење на вонредна состојба, Претседателот, бидејќи немаше уставен основ за продолжување на вонредната состојба, одлучувајќи по нов предлог на Владата, донесе нова одлука за утврдување на постоење на вонредна состојба за период од 30 дена.

Оваа скица на анализа има за цел критички да се осврне на неколку практични правни предизвици, меѓу многуте други, кои се јавија во текот на постоењето на вонредната состојба. Иако се работи за практични дилеми, тие, според мислењето на авторот, мора да бидат основа за широка доктринарна дискусија, а од таа дискусија треба да произлезат практични правни решенија. Во таа насока, се анализира правната уреденост на вонредната состојба, односот меѓу вонредната состојба и системот на управување со кризи (кризниот менаџмент) и ограничувањето на човековите права и слободи како последици на вонредната состојба.

**Клучни зборови:** Вонредна состојба, правен поредок, човекови права и слободи

---

\* Доц. д-р Александар Љ. Спасов е доцент на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: a.spasov@pf.ukim.edu.mk.

## ВОНРЕДНАТА СОСТОЈБА НИЗ ПРИЗМАТА НА ПРЕПОРАКИТЕ НА ЕКСПЕРТСКАТА ГРУПА ПРЕДВОДЕНА ОД РАЈНХАРД ПРИБЕ

### Апстракт

Глобалната Пандемија прогасена врз основа на раширената појава на SARS-CoV-2 вирусот отвори голем број предизвици поврзани со тековното функционирање на националните правни и политички системи. Македонија во моментот на прогласувањето на Пандемијата се наоѓаше во предизборен период со распуштено Собрание и техничка Влада која имаше обврска да ги организира изборите. Прогласувањето на вонреданта состојба од страна на Претседателот на државата активираше член од нашиот Устав кој од независноста не бил искористен, а широките овластувања на Владата, без до овој моментот искористен и воспоставен метод за проверка и кочници (checks and balances), отвара серозни стручни дилеми за содржинат и целисходноста на големиот број уредби со законска сила донесени после прогласувањето на вонредната состојба.

Земајќи го во предвид фактот дека голем број од уредбите донесени од Владата имаат сериозна финансиска импликација и влијание врз правниот живот, целта на овој труд ќе биде анализа на дел од нив гледани преку призмата на високите стандарди за управување (governance) воспоставени од Експертската група предводена од Рајнхард Прибе. Токму т.н. “Забелешки на Прибе” до денес служат како неформален метод за оценување на напредокот на Македонија кон европеизација на клучните реформи поврзани со владеењето на правото, реформата на административниот и политичкиот систем како и медиумското окружување. Во таа насока, краткорочната процена на уставноста и целисходноста на дел од уредбите донесени можат да бидат силен индикатор за дилемата за тоа до каде е Македонија со примената на принципот на добро владеење.

**Клучни термини:** Добро владеење, Европска унија, Реформи

---

\* Доц. д-р Тимчо Муцунски е доцент на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје. Контакт: t.mucunski@pf.ukim.edu.mk.