АНАЛИЗА

за идентификување на клучните проблеми и пречки во домашното законодавство и судската пракса во остварување на паричните права од областа на заштита на децата

Подготвиле:
Вера Мартиноска
Елена Георгиевска

Скопје, октомври 2018

Македонско здружение на млади правници

Наслов на публикацијата
АНАЛИЗА за идентификување на клучните проблеми и пречки во домашното законодавство и судската пракса во остварување на паричните права од областа на заштита на децата

Издавач
Македонско здружение на млади правници – МЗМП Скопје

Автори
Вера Мартиноска
Елена Георгиевска

Уредник
Маја Атанасова

Ликовно-графичко обликување
Ани Аранѓеловиќ

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

364.3-053.2:340.13(497.7)
364-787.2-053.2(497.7)"2014/17"(047.31)
364.4-053.2:347.921.8(497.7)"2014/17"(047.31)

МАРТИНОСКА, Вера
Анализа за идентификување на клучните проблеми и пречки во домашното законодавство и судската пракса во остварување на паричните права од областа на заштита на децата [Електронски извор] / подготвиле
Вера Мартиноска Елена Георгиевска. - Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2018

Начин на пристап (URL): http://myla.org.mk. - Текст во PDF формат, содржи 33 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 01.10.2018. - Фусноти кон текстот. - Публикацијата е во рамки на проектот: "Зајакнување на социјалната заштита на децата преку правна поддршка". - Библиографија: стр. 32

ISBN 978-608-4843-07-8
1. Георгиевска, Елена [автор]
а) Деца - Социјална заштита - Правна рамка - Македонија б) Социјална заштита на деца - Парична помош - Македонија - 2014-2017 - Истражувања
в) Социјална заштита на деца - Бесплатна правна помош - Македонија - 2014-2017 - Истражувања
COBISS.MK-ID 108400906

unicef

Оваа публикација е изготвена со техничка и финансиска поддршка од Детскиот фонд на Обединетите нации УНИЦЕФ

СОДРЖИНА

Страна 3
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ
Страна 4
1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ
Страна 5
2. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП
3. ПРЕГЛЕД НА ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА И МЕЃУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ
3.1. Устав на Република Македонија
3.2. Закон за заштита на децата (ЗЗД)
Страна 11
3.3. Подзаконски акти од областа за заштита на деца
3.3.1. Правилник за поблиските услови, критериуми и начин за остварување на правата за заштита на децата
3.3.2. Правилник за начинот на водење на евиденцијата и документацијата и за содржината и формата на евиденцијата на документацијата за правата за заштита на децата
Страна 12
3.3.3. Правилник за формата и содржината на обрасците на барањата и потребната документација за остварување на правата за заштита на децата
13.3.4. Правилник за поблиските услови, критериуми и начинот на остварување на правото на партиципација во трошоците за згрижување, воспитание, одмор и рекреација на деца во јавните установи за деца
Страна 13
3.3.5. Програми за развој на дејноста за заштита на децата за 2014 , 2015 , 2016 година
3.4. Закон за социјална заштита и подзаконски акти од областа на правата од социјална заштита, во случаи применливи на социјална заштита на деца
Страна 14
3.4.1. Парична помош на лице кое до 18 години возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа
3.4.2. Право на парична помош на мајка која родила четврто дете
Страна 15
3.4.3. Надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот
3.4.4. Парична помош за социјално домување
3.4.5. Право на парична помош на самохран родител кој има дете со пречки во развојот
3.5. Закон за семејство
Страна 16
3.6. Меѓународни инструменти
3.6.1. Декларација за заштита на правата на детето (Собрание на РМ)
3.6.2. Универзална декларација за човекови права
3.6.3. Декларација за правата на детето
3.6.4. Конвенција за правата на детето
Страна 17
3.6.5. Европска конвенција за остварување на правата на децата
3.6.6. Конвенција за правата на лицата со инвалидност и Факултативниот протокол кон конвенцијата за правата на лицата со инвалидност
4. ПРЕГЛЕД НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ПРИ ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА
Страна 18
5. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО
5.1. АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИ ПОДАТОЦИ ПРЕКУ СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР
Страна 22
5.2. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИ ДОБИЕНИ ПРЕКУ ОДГОВОРЕНИ ПРАШАЛНИЦИ ОД ВРАБОТЕНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ЦЕНТРИТЕ ЗА СОЦИЈАЛНА РАБОТА
Страна 26
5.3. ПРАВНИ СОВЕТИ И ПРАВНА ПОМОШ ОБЕЗБЕДЕНИ ВО РАМКИ НА ПРОЕКТОТ
5.3.1. СТУДИЈА НА СТРАТЕШКИ ПРЕДМЕТИ ВОДЕНИ ВО РАМКИ НА ПРОЕКТОТ
5.3.1.1. Неусогласени институционални постапки и рокови за нивно спроведување се негативна последица по правата на самохран родител на три деца
Срана 27
5.3.1.2. Моментот на стекнување на државјанството на мајката е од решително значење во однос на правото на кое претендира
Страна 28
5.3.1.3. Справедлив надоместок за повредено право на судење во разумен рок за корисничка на право на посебен додаток која е оневозможена да го остварува правото на паричен надоместок за помош и нега на друго лице
5.3.1.4. Наводи на првостепениот орган за неисполнување на условите од член 48 став 3 од ЗЗД се автоматска негација на начелото на законитост бидејќи околноста за поднесување на барањето зависела од издавање на јавна исправа од друг орган
Страна 29
5.4. ПРАВНИ СОВЕТИ ВО РАМКИ НА ПРОЕКТИ
Страна 30
6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ
Страна 32
Користена литература

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

РМ - Република Македонија

ЕУ - Европска Унија

ЕК - Европска Комисија

МЗМП - Македонско здружение на млади правници

МТСП - Министерство за труд и социјална политика

УС на РМ - Управен суд на Република Македонија

ВУС на РМ - Виш управен суд на Република Македонија

ЦСР - Центар за социјална работа

ЦСР-а - Центри за социјална работа

КПД - Конвенција за правата на детето

ЗЗД - Закон за заштита на децата

ЗСЗ - Закон за социјалната заштита

ЗРО - Закон за работните односи

ЗОУП - Закон за општата управна постапка

СПП - Социјална парична помош

ППП - Постојана парична помош

1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ

Во Република Македонија (РМ), веќе подолг период се донесени и се применуваат низа закони кои се од значење и се во корелација со меѓународните стандарди. Но државата, исто така, неколку години по ред е под лупата на Европската комисија (ЕК) која дава оценки за нејзиниот напредок за пристапување кон Европска Унија (ЕУ). Речиси остана праксата на ЕК како евалуатор да констатира дека „најмаргинализираните категории од населението сè уште немаат целосна заштита“.[1] Се продолжува со констатацијата дека на правната рамка за социјална заштита ѝ е неопходна промена и дополнување со нови услуги. Констатирана е и слабата меѓу-секторска соработка на Центрите за социјална работа (ЦСР-а), особено е апострофиран проблемот на недостаток на капацитети во Министерството за труд и социјална политика (МТСП). Секако, нотирани се измените на Законот за заштита на децата со воведување посебен паричен додаток за деца и млади со попреченост, но на генерално ниво - постои голема потреба за дополнително зајакнување на правата на детето. Во земјата, стигмата и дискриминацијата кон децата Роми и децата со попреченост се сè уште широко распространети, а загрижува и податокот кој се однесува за 2015 година кога Народниот правобранител примил 158 претставки во врска со правата на децата, од кои дури 74 се однесуваат за прекршување на правата на децата.[2] Рестриктивните административни постапки претставуваат закана за укинување на помошта кога ќе се регистрира семеен приход од друг извор.[3]

Состојбата на правата на лицата со попреченост не се разликува многу од состојбата со правата на Ромите. Постојат големи законски пропусти и недоречености, особено што и тие закони што постојат моментално - недоволно се спроведуваат, а лицата со попреченост и понатаму доживуваат директна и индиректна дискриминација.[4] Тие и понатаму се на маргините на општеството, при што секојдневно се во борба за докажување дека нивните потреби мора да бидат земени предвид во контекст на човековите права.[5]

Децата во генерална смисла, а особено децата со попреченост, сè потешко и потешко ги остваруваат нивните уставно и законски предвидени права, како што е правото на социјална заштита, а политиките и прописите со кои се уредуваат правата на децата во овие области не се во согласност со принципот за најдобар интерес на детето.

Управниот суд (УС) на РМ во својот годишен извештај за 2016 година, наведува дека од вкупно 2058 поведени управни спорови од областа на пензиско и инвалидско осигурување, права од социјална заштита, здравствено осигурување, права од здравствено-санитарен надзор и контрола, надзорни мерки на инспекторат за труд, а во која област спаѓаат и правата на социјална заштита на деца, решени се 1117, за разлика од 941 спор кои останале како остаток за решавање во наредната 2017 година.[6] Во истиот период, Вишиот управен суд (ВУС) на РМ зел во работа вкупно 3217 предмети; во 2650 предмети донел одлука, а останатите 567 предмети се префрлени за решавање во наредната 2017 година.[7] Извештаите на УС и ВУС на РМ не содржат информација колку од овие предмети се однесуваат за некое од правата во областа на социјална заштита на децата. Целокупната должина на судските постапки и понатаму создава загриженост во поглед на заостанатите предмети, наспроти генералната констатација за ефикасноста на судството во РМ дека судовите се во можност да обработат најмалку толку предмети колку што примаат во текот на една година.[8]

Конвенцијата за правата на детето (КПД)9 ги утврдува граѓанските, политичките, економските, социјалните и културните права на детето. РМ ја ратификувала оваа Конвенција уште во времето на Социјалистичка Федеративна Република Југославија, а понатаму се ратификувани и нејзините два факултативни протоколи.[10] Со ратификацијата на Конвенцијата и на нејзините факултативни протоколи, Владата на РМ се обврза да обезбеди исполнување и заштита на правата на децата, преку преземање постапки за развивање политики, системи и капацитети, како и ресурси неопходни за промовирање и заштита на правата на децата, во согласност со своите национални закони.[11]

Преку финансиската поддршка на Фондот за деца при Обединети Нации (УНИЦЕФ) Македонија, Македонското здружение на млади правници (МЗМП) во 2017 година започна со спроведување на проектот „Зајакнување на социјалната заштита на децата преку правна помош“. Овој проект е сконцентриран кон подобрување на системот за социјалната заштита на децата, вклучувајќи го и пристапот до бесплатна правна помош. За да го постигне тоа, проектот обезбедуваше правна помош на ранливи категории лица, пред сè на деца и семејства со деца, кои се соочуваат со пречки во остварување на правото на социјалната заштита.

Во рамки на проектот, МЗМП спроведе истражување за подготовка на сеопфатна правна анализа чија цел е да ги идентификува клучните проблеми и пречки во домашното законодавство и судската пракса во однос на социјалната заштита на децата и нивните семејства.

Од авторите

1 Извештај на Европската комисија за напредокот на Р.М во 2016 година, достапен на https://bit.ly/2oSGDMm, страна 8.
2 Извештај на Европската комисија за напредокот на Р.М во 2016 година, достапен на https://bit.ly/2oSGDMm, Поглавје 19 и 23.
3 Извештај на Европската комисија за напредокот на Р.М во 2016 година, достапен на https://bit.ly/2oSGDMm, Поглавје 23.
4 Ibid.
5 Извор: https://bit.ly/2MbtoiT
6 Извор: https://bit.ly/2MYbhlO
7 Извор: https://bit.ly/2CzF2EL
8 Извор: Извештај на Еврпската комисија за напредокот на Р.Македонија во 2016 година, достапен на https://bit.ly/2NqCaym
9 Достапна на: https://bit.ly/2oQet4s
10 Факултативниот протокол кон за продажба на деца, детска проституција и детска порнографија; и Факултативниот протокол за вклучување на децата во вооружени судири.
11 Подетално член 19 и член 26 од Конвенцијата за правата на детето.

2. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП

Имајќи ги предвид заклучоците и констатациите на меѓународните и домашни организации и институции, претпоставката е дека заштитата на децата и нивните семејства во областа на социјалната заштита е сè уште недоволна од аспект на почитување на нивните човекови права. Оттука се издвојува и воспоставува предметот на истражување на анализата, кој се огледа во утврдување на законската рамка и судската пракса во областа, а на таа основа и утврдување на степенот на заштита и остварување на правата на децата и нивните семејства од областа на социјалната заштита. Истражувањето особено ќе се стреми да утврди: (1) дали постојната правна рамка која ја уредува социјалната заштита на децата и нивните семејства е соодветна и усогласена со меѓународните стандарди; (2) дали судовите нудат ефективна заштита во областа на правата на децата, и (3) кои се досегашните ефекти од примената на правна рамка преку анализирање судски првостепени и второстепени пресуди и воспоставена досегашна судска пракса. Целта на истражувањето е да ги идентификува слабостите во системот за овозможување и остварување на социјалната заштита на децата и нивните семејства во РМ. Истражувањето ќе понуди преглед на постапувањата на клучните институции и судовите, кој понатаму ќе може да се искористи како значајна алатка во променување на политиките и состојбите во системот.

Податоците кои се пренесени во анализата се прибрани преку користени форми на примарни и секундарни извори на податоци. Во канцеларијата на МЗМП секојдневно се обраќаат странки со разни правни прашања, меѓу кои и прашања од областа на социјална заштита на децата. Преку непосреден контакт добиени се информации за нивната состојба и проблем кој потекнува било од законската регулатива, било од постапувања на органите или одлуките на судовите. Овие предмети нудат директен увид во областа на оваа анализа. Дополнително, како примарен извор за собирање податоци при подготовка на крајниот документ се вклучени и мислења и ставови на адвокатите кои работат во областа на заштита на деца односно ги застапувале нивните интереси. Она што е важно да се напомене е дека сите ставови и мислења се земени предвид, но се претставени исклучиво како показател за состојбите, додека нивното толкување е внимателно направено и согледано заеднички со податоците собрани од секундарните извори и важечкото законодавство.

Како секундарни извори се користени истражувања и анализи кои веќе се направени на тема социјална заштита на деца од страна на граѓански организации, национални институции и интернационални организации. Со оглед на истото, анализата нуди и сумирано поврзување постоечки истражувања на литературата.

Податоците со кои располага оваа анализа, се прибирани преку поднесени барања за слободен пристап до информации до Народен правобранител (НП), ЦСР-а на територија на РМ, МТСП, УС на РМ, ВУС на РМ, Врховен суд на РМ (квантитативни податоци), и податоци од стратешки предмети на проектот, дополнителни разговори со засегнатите лица во селектираните предмети, нивните правни застапници и органите со кои комуницирале, како и анализа на структурата на одлуките кои УС и ВУС на РМ ги донеле во конкретните предмети (квалитативни податоци). Анализата се однесува на периодот од 2014 - 2017 година, а ги опфаќа следните права од детска заштита: детски додаток, посебен додаток, родителски додаток за дете, еднократна парична помош за новороденче и партиципација во корелација со користење на правата од социјална заштита.

3. ПРЕГЛЕД НА ДОМАШНА ПРАВНА РАМКА И МЕЃУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ

3.1. Устав на Република Македонија

Уставот на РМ во членот 1 ја дефинира државата како суверена, самостојна, демократска и социјална. Овојпат, ставаме акцент на „социјална држава“, термин со кој се манифестира волјата и обврската на државата и нејзините институции за заштита, обезбедување и гаранција на социјалните права на граѓаните. Понатаму, во делот од Уставот посветен на темелните вредности на уставниот поредок, меѓу другите се наведуваат и: хуманизмот, социјалната правда и солидарноста. На овој начин, највисокиот правен акт во државата дополнително ја утврдува одреденоста на РМ за стремежот кон постигнување социјална правда, подготвеност да се помогне и додели помош во заедницата, во случаи каде е тоа неопходно, а сето тоа водено од императивот на хуманизмот.

Оттука, правото на социјална сигурност и социјално осигурување утврдени со закон и со колективен договор се загарантирани со Уставот на РМ. Исто така, согласно начелото на социјална праведност, грижата на РМ за социјалната заштита и социјалната сигурност на граѓаните, е уставна категорија. Значајни за издвојување се и одредбите од Уставот со кои се пропишува дека републиката му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството, како и дека републиката посебно ги заштитува мајчинството, децата и малолетните лица.

3.2. Закон за заштита на децата (ЗЗД)

Заштитата на децата е законски уредена речиси една деценија по осамостојувањето на РМ. Од донесување на законскиот текст во 2000-тата година, истиот до 2011 година е менуван и дополнуван девет пати, за да се донесе ново законско решение[12] во 2013 година, кое од неговото стапување на сила па заклучно до февруари 2018 година, е менувано и дополнувано десет пати.[13] Со овие интервенции, избришани се дваесет и една (21) одредба, а во две одредби е дадено пролонгирачко дејство на нивно важење и применување. Во пет одредби се забележуваат номотехнички недоследности и грешки кои повеќе го отежнуваат текстот и неговото толкување.

ЗЗД ја дефинира заштитата на децата како организирана дејност заснована на правата на децата, правата и обврските на родителите за планирање на семејството и на државата и единиците на локалната самоуправа за водење хумана популациона политика. Оваа организирана дејност се остварува со обезбедување услови и ниво на животен стандард што одговара на физичкиот, менталниот, емоционалниот, моралниот и социјалниот развој на децата. Законот наметнува и обврска на државата и единиците на локалната самоуправа да се грижат за давање соодветна материјална помош на родителите за издржување, подигнување, грижа и заштита на децата и организирање и обезбедување развој на установи и служби за заштита на децата.[14]

Во продолжение е даден приказ на паричните права од член 6 на ЗЗД.

12 „Службен весник на Република Македонија“бр. 23/2013 од 14.02.2013 година.
13 Закон за заштита на децата („Службен весник на Република Македонија бр. 23/2013, 12/2014, 44/2014, 144/2014, 10/2015, 25/2015, 150/2015, 192/2015, 27/2016, 163/2017 и 21/2018).
14 Член 2 од Законот за заштита на децата.

Табела 1

	Кој има право?	Кој го остварува?	Услови		Износ[15]
ДЕТСКИ ДОДАТОК **Намена:** за покривање дел од трошоците во подигање и развој на детето[16]	**Државјанин** со постојано место на живеење во РМ последните три години пред поднесување на барањето.	- Еден од родителите, - Старател, или - Лице на кое со решение му е доверено детето. Детето мора да живее во семејство со него.	**Возраст на детето**	- До наполнети 18 години живот и доколку е на редовно школување.[17] - Дете кое наполно и трајно или за подолго од 1 година ќе остане неспособно за работа пред наполнети 15 години од животот или за време на редовното школување = правото трае за времетраење на неспособноста, најмногу до 18 години. - Исклучок: правото може да го користи детето кое поради болест или повреда е спречено редовно да ја посетува наставата и заради таквата спреченост вонредно го продолжува образованието согласно со закон.	- 716 ден. - предучилишна возраст и основно образование. Или дете наполно и трајно неспособно за работа до 15 години живот. - 1.136 ден. за дете од средно училиште, до 18 години живот, или дете наполно и трајно неспособно за работа над 15 години до 18 години живот
				Дете без родителска грижа, сместено во згрижувачко семејство.	
				Детски додаток не следува за дете кое поради воспитување, школување или оспособување е во завод или установа во кои бесплатно е згрижено за време додека е во заводот или установата и дете државјанин на Република Македонија за кое родителот остварил право на детски додаток согласно прописите на друга држава. За дете кое стапило во брак **престанува правото на користење** на детски додаток со првиот ден на наредниот месец од месецот на стапувањето во брак.	
	Странски државјанин Кој има живеалиште во РМ, го остварува правото согласно ЗЗД и меѓународни договори ратфикувани согласно Устав.		**Материјалната и бројната состојба на семејството**	Просечните месечни приходи[18] на семејството се делат со бројот на членови на семејството. Најнискиот износ на приходи по член на смејество мора да изнесува до 2.490 ден., а за дете на самохран родител - до 4.980 ден.	
				Семејство[19] = брачните, или вонбрачните другари, децата родени во брак, вон брак или посвоени, посиноци, внуци без родители земени на издржување[20] и малолетни браќа и сестри (доколку немаат родители и се без средства за егзистенција), кои сочинуваат заедница на живеење, стопанисување и трошење. По исклучок, за член на семејство не се сметаат лицата на кои државата им обезбедила целосно бесплатно издржување, кои престојуваат најмалку шест месеци во странство или се наоѓаат на издржување казна затвор.	
				Обврска за известување на надлежниот ЦСР за секоја промена на фактите и околностите најдоцна во рок од 15 дена од денот кога настанале тие промени.	

15 Согласно член 31 став 3 од Законот за заштита на деца, вкупниот месечен износ на детски додаток за децата за кои родителот го остварил правото изнесува 1.800 денари.
16 Согласно член 241 од Законот за заштита на децата, одредбата за детски додаток од член 22 од Законот, ќе се применува по влегувањето на Р.М. во Европска унија. До тогаш, се применува одредбата од член 16 од Законот за заштита на децата (пречистен текст објавен во Службен весник на Р.М.бр.170/10, со измени објавени во Службен весник на Р.М. бр. 51/11 од ден 13.04.2011 и бр. 157/11 од ден 11.11.2011.
17 Престанок на својството на редовен ученик во основно или средно училиште повлекува престанок на правото.
18 Член 27 став 2 од Законот за заштита на деца содржи листа на приходи врз основа на кои се утврдува материјалната состојба на семејството по член (меѓу кои се сметаат: плата и надоместоци на плата, пензии, паричен надоместок за невработени лица, постојана парична помош, социјална парична помош, приходи по основ на имот и имотни права, по основ на вршење самостојна дејност, по основ на вршење занаетчиска дејност, алиментација и стипендии, итн). Како приход согласно одредбата од став 3 на истиот член нема да се сметаат: посебен додаток, надоместоци за телесно оштетување, паричен надоместок за помош и нега од друго лице, еднократна парична помош, еднократна парична помош за новороденче, родителски додаток за дете, приходите на згрижувачкото семејство, паричен надоместок за трошоците за згрижено лице во згрижувачко семејство, помош во случај на елементарни непогоди, издршка на детето од разведен брак итн.
19 Член 28 од Закон за заштита на децата.
20 За децата земени на издржување, согласно член 26 став 1 од Законот за заштита на децата, детски додаток следува и кога тие имаат родители, ако: родителите им се наполно или трајно неспособни за работа, се на издржување казна затвор, им е одземено родителското право и родителите се на редовно школување. Ограничување сепак постои во став 2 од истиот член, кое е поврзано со немање имот или приход од страна на родителите и самотот дете од кои ќе можат да се издржуваат.

Tabela 2

	Кој има право?	Кој го остварува?	Услови		Износ
ПОСЕБЕН ДОДАТОК Намена: за дете со специфични потреби кое има пречки во телесен и ментален развој до 26 години	**Државјанин** со постојано место на живеење во РМ, ако е детето државјанин на РМ со постојано место на живеење во државата до навршени 26 години живот, доколку не е институционално згрижено на товар на државата.	- Еден од родителите, - Старател, или - Лице на кое со решение му е доверено детето. Детето мора да живее во семејство со него.	**Специфични потреби и пречки во развојот на детето**	Наод, оцена и мислење за потребата од остварување посебен додаток дава стручен орган за оцена на видот и степенот на попреченоста на лицата во менталниот или телесниот развој.	- 4.202 денари. - 5.252 денари за родители на дете со пречки во развојот кои се коирсници на социјална или постојана парична помош. - 6.303 денари за самохран родител.
				Дете со пречки во развојот и со специфични потреби, е дете со: - тешки, потешки или најтешки пречки во телесниот развој, - умерена, тешка или длабока ментална попреченост, - најтешки облици на хронични заболувања, - најтежок степен на оштетување на видот, слухот или говорот (слепо лице и практично слепо лице, практично глуво и тотално глуво лице, лице со потполно отсуство на говорот, лице со тешко оштетен говор поради детска парализа, лице со аутизам и лице со оштетен или изгубен порано стекнат говор), - Даунов синдром и - повеќе видови пречки (комбинирани) во развојот.	
	Странци: ограничено на лице со статус на признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита, кое има дете со пречки во развојот и со специфични потреби.		**Материјална и бројната состојба на семејството**	Приходи по член на семејство не влијаат на доделување на паричното право. Корисници на социјална и постојана парична помош кои се родители на дете со специфични потреби и кое има пречки во телесниот или менталниот развој или комбинирани пречки во развојот до 26 години живот, имаат право на посебен додаток.	
				За самохран родител на дете за кое се остварува правото, се смета родител на: - дете кое го издржува, ако другиот родител е починат, - дете кое по смртта на еден родител остварило право на семејна пензија, а другиот родител е во работен однос, - дете кое по смртта на еден родител остварило право на семејна пензија, а другиот родител не е во работен однос, - дете од разведен брак ако родителот кај кого детето живее не живее во брачна, односно вонбрачна заедница, - дете на кое едниот родител е непознат и - дете на кое едниот родител се води за исчезнат.	
				Обврска за известување на надлежниот ЦСР за секоја промена на фактите и околностите најдоцна во рок од 15 дена од денот кога настанале тие промени.	

Табела 3

	Кој има право?	Кој го остварува?	Услови		Износ
РОДИТЕЛСКИ ДОДАТОК ЗА ДЕТЕ	Државјанин на РМ со постојано место на живеење во државата последните три години пред поднесување на барањето.	**Мајката** за своето трето живородено дете	За мајката	- Непосредно се грижи за детето за кое поднела барање, чии деца од претходниот ред на раѓање не се сместени во установа за социјална заштита, згрижувачко семејство или не се дадени на посвојување и на која не ѝ е одземено родителското право над децата од претходниот ред на раѓање; - За време на бременоста да врши редовни здравствени прегледи и контроли кај избран лекар - специјалист по гинекологија и акушерство.	8.048 денари месечна исплата за период од 10 години, усогласен износ порастот на трошоците на живот за претходната година објавени од Државниот завод за статистика во јануари за тековната година.
	Право на родителски додаток за дете не може да се оствари ако мајката во моментот на поднесувањето на барањето живее и работи во странство.	**Таткото или старателот** - кога мајката е почината, го напуштила детето, или од оправдани причини[21] е спречена непосредно да се грижи за детето	За детето	- Да му бидат вршени задолжителните вакцинации; - Детето биде запишано и редовно да ја следи наставата во основно училиште, освен по исклуччок кога поради болест или повреда е спречено редовно да ја посетува наставата и заради таквата спреченост вонредно го продолжува образованието согласно закон и кое поради степенот на попреченоста не може да се образува согласно закон.	
			Процедурален услов	- Барањето за остварување на правото со потребната документација се поднесува најдоцна до наполнети три месеци живот на детето. - Обврска за известување на надлежниот ЦСР за секоја промена на фактите и околностите најдоцна во рок од 15 дена од денот кога настанале тие промени.	

21 Согласно член 38 став 9 од Законот за заштита на децата, оправдани причини се: подолготрејно континуирано болничко лекување на мајката, сериозно нарушена здравствена состојба на мајката, студиски престој, усовршување и специјализација на мајката и одземена деловна способност на мајката.

Табела 4

	Кој го остварува?	Услови		Износ
ПАРТИЦИПАЦИЈА Намена: за учество во трошоците за згрижување, воспитание, одмор и рекреација на децата во јавна установа.	За родителот, на кој партиципацијата му се пресметува во цената на услугата по дете кое ја плаќа.	Материјална состојба на семејството	Во зависност од материјалната состојба на семејството.	Партиципацијата се обезбедува од Буџетот на Републиката.
ЕДНОКРАТНА ПАРИЧНА ПОМОШ ЗА НОВОРОДЕНЧЕ Намена: за прво родено дете	Еден од родителите, кој е државјанин на РМ со постојано место на живеење и за дете кое е родено во државата.	За детето	- Новородено дето - да е прво живородено дете по ред на раѓање на мајката. - За прво новородено дете ќе се сметаат и децата кога мајката при првото раѓање ќе роди повеќе деца одеднаш (близнаци, тројка и повеќе). - За прво новородено дете ќе се смета и првото посвоено дете, како и кога ќе се посвојат повеќе деца одеднаш (близнаци, тројка и повеќе) при првото посвојување, на возраст на детето/цата до една година доколку мајката нема прво новородено дете кое биолошки го родила.	4.829 денари, кој износ се усогласува со порастот на трошоци на живот за претходна година.
		Процедурален услов	Барањето за остварување на правото со потребната документација се поднесува најдоцна до наполнети три месеци живот на детето, а за посвоено дете најдоцна до три месеци од заведувањето на посвоеното дете во книгата на родените.	

ЗЗД воедно ја пропишува и **<u>постапката за остварување на правата за заштита на децата, во кој се уредени следните правила:</u>**

- Почеток на постапката за остварување односно продолжување на правото за заштита на деца е моментот на поднесување на барањето во надлежниот ЦСР.[22]
- Надлежност за прием на барањата - член 41 став 3 од овој закон пропишува дека барањето за остварување право од членот 6 став 1 (детски додаток, посебен додаток, еднократна парична помош за новороденче и родителски додаток за дете), освен за правото од точката 5 - кое е всушност правото на партиципација, со потребна документација се поднесува до ЦСР надлежен за подрачјето на кое подносителот на барањето има живеалиште. Во продолжение на истата одредба се наведува дека барањето за еднократна парична помош за новороденче и за родителски додаток за дете се поднесуваат до ЦСР надлежен за подрачјето на кое мајката има постојано место на живеење. Постои контрадикторност на оваа одредба во двата нејзини дела во смисла на двојно уредување на поднесувањето барање според надлежноста на ЦСР.
- Прибавување документација по службена должност - став 5 на член 41 од ЗЗД пропишува можност за прибавување определена потребна документација за поткрепа на факти од барањето по службена должност од страна на ЦСР. Тука станува збор за документација (уверенија, потврди и друго) за кои органот на државната управа или друг субјект водат службена евиденција. Во ваква ситуација ќе се смета дека подносителот на барањето ја доставил и поднел документацијата во прилог на барањето. Истото важи и за податоци за факти и соодветна документација за кои службена евиденција води ЦСР (став 6 од истиот член). Во пракса, оваа одредба е со ограничена употреба, иако го пропишува спротивното, така што подносителите на барањата сепак поднесуваат уверенија или потврди во прилог на барањата кои ЦСР-ата можат да ги прибават по службена должност.
- Рокови за прибавување на потребната документација - истата одредба, но во став 7 и 8 содржи точно утврдени рокови. Имено, овластено службено лице од ЦСР кое ја води постапката има должност во рок од 3 дена од приемот на барањето да ја побара по службена должност документацијата од субјектот кој ја води службената евиденција и со која тој располага. Субјектот кој ја води службената евиденција мора истата да ја достави во рок од наредни 3 дена по приемот на барањето за достава на документација. Вака воспоставената временска рамка на прибавување документација не одговора ниту при нејзина примена во пракса, ниту пак на роковите кои се утврдени за решавање на барањето содржани во член 42 од ЗЗД.
- Рокови од 30 и 60 дена за решавање по поднесено барање - Одредбата од член 42 став 1 од ЗЗД гласи: „По барање за остварување, односно продолжување на правото за заштита на децата од членот 6 од овој закон, освен за правото од точката 5, решава ЦСР надлежен за подрачјето на кое подносителот на барањето има живеалиште во рок од 60 дена од денот на приемот на барањето, за еднократна парична помош за новороденче решава ЦСР надлежен за подрачјето на кое мајката има постојано место на живеење во рок од 30 дена од денот на приемот на барањето и за родителски додаток за дете решава ЦСР надлежен за подрачјето на кое мајката има постојано место на живеење во рок од 60 дена од денот на приемот на барањето". По анализа на оваа одредба доаѓаме до заклучок дека правата од член 6 се детски додаток, посебен додаток, еднократна парична помош за новороденче и родителски додаток за дете, со исклучок на правото на партиципација кое е вклучено во точка 5 од член 6. За овие права како што е назначено во цитираната одредба, решава ЦСР според подрачје на кое подносителот има живеалиште и решавањето го прави во рок од 60 дена од денот на прием на барањето. Во вториот дел од одредбата, е наведен друг рок за решавање од 30 дена за подносител на барање за еднократна парична помош за новороденче кој го поднел барањето до ЦСР според подрачје на живеење на мајката, иако како подносител може да се јави и таткото. И во третиот дел од одредбата, повторно се наведува рок од 60 дена за решавање по поднесено барање за родителски додаток за дете до ЦСР според место на живеење на мајката, иако како подносител или корсиник може да се јави и таткото. Контрадикторноста на одредбата е во начинот на нејзината формулација. Од ваквата одредби произлегува дека единствено за правото на партиципација не е пропишан рок за постапување и надлежност за поднесување на барањето. Освен тоа, должината на одлучување по поднесените барања во никој случај не одговара на итноста за остварување на правата како и на процесот и роковите кои важат за прибавување на потребната документација.
- Остварувањето на едно од правата за заштита на децата, не го исклучува користењето на друго право согласно овој закон.[23]
- Предвидено е продолжување на правото на детски додаток, посебен додаток и родителски додаток за дете најдоцна до 31ви март во тековната година, а доколку барањето за продолжување на правото е поднесено после 31ви март во тековната година, баралелот ќе се стекне со продолжување првиот ден на наредниот месец од месецот во кој е поднесено барањето. Исклучок од поднесувањето на барање за продолжување на остварување на правото постои за дете за кое е издаден траен наод од стручен орган.[24] Сепак, не е целосно јасно дали одредбата која ги пропишува овие правила има императивен карактер со оглед на тоа да се предвидени точни рокови за поднесување документација и какви последици имаат за корисникот. Дотолку повеќе што во пракса се забележуваат случаи на прекратување остварување на правата поради ненавремено доставување документација за обнова.
- Враќање исплатени парични средства остварени и исплатени спротивно на одредбите на овој закон - Законот содржи одредба која е формулирана така што предвидува ситуација според која може да настане остварување право спротивно на законот како и исплаќање на паричното право спротивно на законот. Според одредбата, вината е на страната на корисникот: 1) доколку даде нецелосни или неточни податоци за кои знаел или морал да знае дека се нецелосни или неточни, односно на друг противправен начин остварил право од заштита на децата на кое немал право; 2) правото го остварил во повисок износ од износот што му следувал за конкретното право и 3) доколку правото го остварил поради тоа што без оправдани причини не пријавил промена која влијае на престанокот или висината на правото, а знаел или морал да знае за таа промена. Доколку настане ваквата состојба, ЦСР ќе донесе решение со кое на корисникот ќе му престане правото, а по конечноста на решението, ќе го повика корисникот да се спогодат за износот, начинот и рокот за враќање на примените средства, како и за висината на причинетата штета која тој треба да ја надомести. Доколку спогодувањето не успее, ЦСР ќе поднесе тужба до надлежниот суд за враќање на примените средства и надоместок на штета. Она што е оставено како неуредено, како сива зона во законот, е што ќе се случи ако поради неажурност на надлежниот ЦСР подолг период е исплаќан износот за користење на правото, иако корисникот известил за настаната промена и ја исполнил својата обврска за запознавање на надлежниот ЦСР за неговата новонастаната промена во материјална или семејна состојба.

22 Како исклучок од правилото за поведување на постапката е наведена електронската апликација упатена во центарот за социјална работа, без наведување на условите за поднесување на оваа апликација, како и роковите или начинот на нејзино разгледување и постапување.

23 Член 44 од Закон за заштита на деца.

24 Согласно член 48 став (8) од Закон за заштита на деца, траен наод е наод и мислење за оцена на видот и степенот на попреченоста и посебните потреби издаден од стручен орган, во кој е констатирано дека не е потребен повторен преглед, контрола и/или рекатегоризација.

Декларација за заштита на правата на детето25 (Собрание на РМ)

Имајќи ги предвид принципите од Декларацијата за правата на детето и Конвенцијата за правата на детето на ООН, како и Европската конвенција за остварување на правата на децата и другите меѓународни инструменти за заштита на правата на децата и Уставот на РМ, Собранието на РМ во 2003 година донесе Декларација за правата на детето. Во неа се нагласува и потребата од обезбедување соодветна социјална и здравствена заштита на децата. Понатаму, се истакнува дека во сите административни и судски постапки и други активности на институциите за социјална и друг вид заштита на детето, од примарно значење треба да бидат интересите на детето, при што постапките треба да бидат итни.

3.3. Подзаконски акти од областа за заштита на деца

3.3.1. Правилник за поблиските услови, критериуми и начин за остварување на правата за заштита на децата[26]

3.3.1.1. За *детски додаток*, правилникот предвидува м**ожност правото да го оствари само еден од родителите** на детето или друго лице согласно ЗЗД, а доколку двајцата родители можат да го остварат истото, тогаш се спогодуваат кој од нив ќе го оствари. Бидејќи ова право е поврзано со материјалната состојба[27] на семејството во кое детето живее, постојат следните услови:

- За разведен брак - како приходи врз основа на кои се утврдува материјалната состојба на семејството се сметаат приходите на родителот кај кого детето живее, како и приходите на останатите членови на семејството.
- За дете родено во вонбрачна заедница - како приходи на семејството се сметаат приходите на двајцата родители кои живеат во вонбрачната заедница, како и приходите на останатите членови на семејството.
- За детето е родено вон брак како приходи на семејството се сметаат приходите на родителот кај кого детето живее, како и приходите на останатите членови на семејството.

Овој правилник го дефинира поимот с**амохран родител на дете за кое се остварува правото на детски додаток** и кој ќе може да го оствари правото доколку детето живее кај него. Оттука, како самохран родител ќе се смета родител на:

- дете кое го издржува, ако другиот родител е починат;
- дете кое по смртта на еден родител остварило право на семејна пензија, а другиот родител е во работен однос;
- дете кое по смртта на еден родител остварило право на семејна пензија, а другиот родител не е во работен однос;
- дете од разведен брак ако родителот кај кого детето живее не живее во брачна, односно вонбрачна заедница;
- дете на кое едниот родител е непознат;
- дете на кое едниот родител се води за исчезнат.

Имено, секоја промена на материјална и семејната состојба влијае на правото на детски додаток, особено промена на степен на образование на детето, што мора да биде документирано и благовремено доставено до надлежниот ЦСР најдоцна до крајот на септември во тековната година. Истото важи и за продолжување на правото, за што подносителот мора да достави докази за материјалната состојба и на членовите на неговото семејство, додека за семејната состојба доставува докази само доколку настанале промени, како и документација за школувањето на детето, доколку е трајно или подолго од една година неспособно за работа пред наполнети 15 години, или доколку е над 15 години возраст, а станало наполно или за подолго од една година неспособно за работа.[28]

3.3.1.2 За посебен додаток, исто како и за детскиот додаток, со правилникот е предвидено дека **остварување на правото е само од еден родител**. Во случај кога детето е институционално згрижено на товар на државата, правото се остварува за време кога детето се наоѓа на распуст во период од три месеци сметано од 1 јуни тековната година.

Бидејќи посебниот додаток **е поврзан со специфичните потреби на детето** со телесни или ментални пречки во развојот, правилникот во преден план го става наодот и мислењето за видот и степенот на попреченоста. Доколку во наодот е препорачан контролен преглед односно повторен преглед-контрола или рекатегоризација, се поднесува нов наод и мислење за видот, степенот и оцена на попреченоста на детето во телесниот или менталниот развој издаден од соодветниот стручен орган. При ваква ситуација, надлежниот ЦСР најдоцна еден месец пред истекот на датумот на контролниот односно повторниот преглед или рекатегоризација писмено го известува корисникот дека треба навремено да ги достави бараниот наод и мислење. Во спротивно правото може да престане, освен кога од оправдани причини корисникот на правото не бил во можност навремено да ги достави и тогаш постапката се запира сè до донесување на нов наод и мислење за видот и степенот и оцена на попреченоста на детето. Во секој случај правилникот предвидува рок од 15 дена од настанување на оправданите причини во кој што корисникот на правото мора писмено да го извести надлежниот ЦСР, поткрепено со доказ (потврда) за оправданата причина.

Доколку во текот на користење на правото на посебен додаток, корисникот стане примател на социјална парична помош (СПП) и/или постојана парична помош (ППП), ЦСР по службена должност издава решение за користење на правото на посебен додаток во зголемен износ за 25%, без претходно поднесено барање од страна на корисникот (родителот). Спротивно на овој услов, пак, постои услов за престанок на правото доколку на материјално необезбеден родител примател на СПП или ППП му се сменил статусот и повеќе не е корисник на овие права од социјална заштита.

25 Достапна на: http://www.slvesnik.com.mk/Issues/26FA4EC6F558C14887D14C852863C308.pdf [10-07-2018].

26 Правилникот е донесен во 2013 (Службен весник бр. 62/2013 од 26.04.2013 година), потоа изменет и дополнет е еднаш во 2015 година (Службен Весник бр. 51/2014 од 17.03.2014 година), а во 2015 година е повторно дополнет (Службен Весник бр. 43/2015 од 18.03.2015).

27 За приходи на семејството се сметаат: пензиските примања, надоместоците за невработени лица, примањата по основ на постојана парична помош или социјална парична помош - сите примања кои се исплатени во висина од претходната година, а доколку овие приходи за прв пат се остварени во текот на година, за утврдување на материјалната состојба на семејството се зема месечниот износ од решението по кое е признаено правото.

28 Оваа документација е уредена во член 11 став 2 од Правилникот.

3.3.1.3. Во однос на *еднократна парична помош за новороденче*, во правилникот е предвидено дека **ќе ја оствари мајката, а се обезбедува за семејството за прво новородено дете на мајката**, како и за прво посвоено дете доколку мајката нема прво новородено дете, по поднесено барање до ЦСР надлежен за подрачјето на кое мајката има постојано место на живеење. Од ова правило постои исклучок кога се работи за мајка која не е државјанин на РМ, а која склучила брак со македонски државјанин и има лична карта за странец, тогаш барањето за остварување на правото го поднесува таткото до ЦСР надлежен за подрачјето на кое тој има постојано место на живеење.

3.3.1.4. Родителски додаток за дете согласно ЗЗД е поврзано со условот **за трето живородено дете на мајката.** Правилникот подетално ги уредува останатите услови кои мора да се исполнат за третото дете, односно задолжително **да се доставува доказ за редовно извршена задолжителна вакцинација** на детето за време на користење на правото, освен кога од оправдани причини не може да се изврши вакцинацијата согласно закон, за што корисникот на правото доставува доказ од соодветна здравствена установа. Исто така, за ова право, корисникот мора да доставува редовни докази до надлежниот ЦСР, а кои се однесуваат на **редовното школување на детето.** Ако оправданите причини согласно закон поради кои со правото на родителски додаток за дете се стекнал таткото односно старателот на детето престанале, таткото односно старателот писмено го известува надлежниот ЦСР за престанокот на причините најдоцна 15 дена од денот на нивното престанување. Во овој случај исплатата на родителскиот додаток се запира и се поведува нова постапка за остварување односно продолжување на правото на родителски додаток за дете на мајката.

3.3.2. Правилник за начинот на водење на евиденцијата и документацијата и за содржината и формата на евиденцијата на документацијата за правата за заштита на децата[29]

Овој правилник го дефинира поимот евиденција, што подразбира прибирање и обезбедување податоци за: корисниците на правата за заштита на децата, семејствата, децата, видот, висината и времетраењето на користењето на правото, во зависност од видот на правото. Понатаму, дефиниран е и поимот документација, под кој се подразбираат поднесоците, пополнетите обрасци, јавните и други исправи и потврди со коишто се утврдуваат и докажуваат одредени факти и состојби потребни за остварување и продолжување на правото. Евиденцијата ја водат ЦСР-а во форма на евидентни книги, хартиено и електронско досие на корисникот и во електронска форма во информатичка програма за администрирање права за заштита на децата, и тоа се прави ажурно, уредно и систематизирано, со читлив ракопис и со компјутерски внес.

Со правилникот е наметната обврска за водење евидентни книги на корисниците на правата за заштита на децата, и тоа посебно за секое право, а водењето е во хартиена и електронска форма, по поднесено барање, како и во текот на користење на правото за заштита на децата. Генерално, според правилникот за секое право се впишуваат најдетални податоци за корисникот (евидентен број од ЦСР за корисникот, лични податоци за корисникот и еден од родителите, податоци за детето), податоци за правото (датум на стекнување, датум на продолжување, датум на престанок, датум на ставање на правото во пасива), архивски податоци и забелешка.

Правилникот, исто така наметнува и обврска за ЦСР за водење поединечно досие на корисникот, во кое е содржана целокупната документација за остварување на правото за заштита на децата. Целокупната документација за подносителот на барањето/корисникот и за членовите на неговото семејство се скенираат и се составен дел на електронското досие. Паралелно, ЦСР води евидентен лист на исплатени средства кој се нарекува сметководен лист, кој содржи податоци за: период на стекнување на додатокот од - до (деца, износ); година на исплата; месец, број на деца, износ, број на извод/датум, враќање на неосновано примени средства и претплата (ден, период, запирање, месец, износ).

3.3.3. Правилник за формата и содржината на обрасците на барањата и потребната документација за остварување на правата за заштита на децата[30] - Правилникот е обемен и во детали содржи листа за потребна документација која се поднесува во прилог на поднесените барања за остарурвање на некое од правата од член 6 од ЗЗД. Исто така, во неговите одредби е назначено кои докази подносителот на барањето ги доставува сам, а кои докази надлежниот ЦСР ги прибавува по службена должност. Во однос на пропишаната форма на обрасците, иако намерата на прописот е да ја олесни формата за самиот барател со наведување на оваа листа потребна документација, сепак во пракса тоа предизвикува низа проблеми за нив, вклучително и проблеми од финансиска природа, бидејќи често барателите немаат средства за нова документација.

3.3.4. Правилник за поблиските услови, критериуми и начинот на остварување на правото на партиципација во трошоците за згрижување, воспитание, одмор и рекреација на деца во јавните установи за деца[31] - Со правилникот се дефинира **партиципацијата** како ослободување на дел од цената што паѓа на товар на родителот во трошоците за згрижување, воспитание, одмор и рекреација на децата во јавните установи за деца. Користење на ваквото ослободување е поврзано со нарушување на материјалната состојба на семејството поради претрпена природна непогода (пожар, поплава, земјотрес и друго). Во март 2018 година, направена е интервенција во правилникот со вклучување на правото на партиципација во детска градинка за дете од семејство на самохран родител (ако еден од родителите е починат или не е познат, или му е одземено родителското право, или ако од други причини едниот родител е спречен да го врши родителското право), со плата и други месечни приходи во износ до минималната плата утврдена со закон. Имено, во овој пропис е утврдено дека барањето за партиципација во трошоци за згрижување дете во јавна установа за деца се поднесува до установата во која детето престојува. Установата, најдоцна 30 дена од денот на поднесување на барањето со потребната документација, донесува решение за остварување право на партиципација. Партиципација за дете чие семејство е погодено од природна непогода, се остварува не подолго од 6 месеци, додека за дете на самохран родител, правото се остварува се додека е исполнет условот за минимална плата на родителот.

29 Службен Весник бр. 62/2013 од 26.04.2013.
30 Службен Весник бр. 70/2013 од 16.05.2013, бр. 51/2014 од 17.03.2014, бр. 43/2015 од 18.03.2015.
31 Службен Весник бр. 19/2014 од 29.01.2014, бр. 48/2018 од 19.03.2018.

3.3.5. Програми за развој на дејноста за заштита на децата за 201432, 201533, 201634 година, кои ги носи Владата на Република Македонија, а се ставени во функција на спроведување и унапредување на системот на заштитата на децата.

Табела 5: Приказ на програмите и буџетирани средства за надоместоци за детска заштита

	Програма за 2014	Програма за 2015	Програма за 2016
Дел од државниот **буџет** наменет за надоместоци за детска заштита35	1.917.637.000 денари	2.732.084.000 денари	3.045.000.000 денари
Вкупен очекуван број на деца корисници	просек околу 50.000 деца	просек околу 55.000 деца	во просек околу 55.100 деца
Право на детски додаток	во просек околу 16.000 деца од околу 7.500 корисници-семејства	во просек околу 16.000 деца од околу 7.350 корисници-семејства	во просек околу 15.000 деца од околу 7.100 корисници-семејства
Право на посебен додаток	околу 7.350 деца од околу 7.050 - семејства	околу 7.450 деца од околу 7.200 семејства	околу 7.500 деца од околу 7.300 семејства
Право на еднократна парична помош за новороденче	околу 9.100 деца од околу 8.800 семејства	за околу 9.100 деца од околу 8.800 семејства	околу 9.100 деца од околу 8.800 семејства
Право на партиципација	без конкретизирање на приближната бројка на деца	околу 2.000 деца	околу 2.000 деца
Родителски додаток за трето и четврто дете	околу 17.000 деца	околу 19.000 деца	околу 21.500 деца

Во програмите за 2014 и 2015 година е наведено дека се очекува предвидените средства да не ги задоволат во целост вкупните потреби за паричните права утврдени со законот, а дел од средствата да се искористат за намирување на ненамирените обврски од претходните години, односно во 2014 да се намират обврските од 2013, додека во 2015 година да се намират ненамирени обврски од 2014 година по основ на остварени а неисплатени права, без конкретизирање на нивниот износ. Распределбата на средствата за 2016 година според програмата било очекувано да се реализира во предвидените рамки, а дел од средствата било предвидено и да се наменат за подмирување на ненамирени обврски по основ на остварени права од 2015 година.

3.4. Закон за социјална заштита (ЗСЗ)36 и подзаконски акти од областа на правата од социјална заштита, во случаи применливи на социјална заштита на деца

Социјалната заштита е уредена и дефинирана во овој закон како систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговиот капацитет за сопствена заштита.

Овој закон ги дефинира во посебни одредби институтите „семејство“ и „домаќинство“. **Семејството** претставува самец или заедница на маж и жена, на родители и деца и другите роднини кои живеат со нив и се должни согласно Законот за семејството да се издржуваат.[37] Како домаќинство се подразбира заедница на членови на семејството и други роднини меѓу кои не постои законска обврска за меѓусебно издржување, кои заеднички придонесуваат, стопанисуваат и трошат.[38]

Од генерален аспект, **ЗСЗ е исклучително сложен закон кој го утврдува системот и организацијата на социјалната заштита, правата од социјалната заштита, финансирањето и постапката на остварување на правата од социјалната заштита.**

Имено, постапката за остварување право од социјална заштита започнува со поднесување барање од страна на заинтересираниот граѓанин, односно негов законски застапник или старател, до надлежниот ЦСР кој впрочем и решава по ова барање во прв степен. Во ЗСЗ, како и во ЗЗД, постои истиот рок од 3 дена за прибавување докази и податоци од службена евиденција која ја води друг надлежен орган. Пред да одлучува за правата од социјална заштита, ЦСР на граѓанинот му укажува стручна помош при поднесувањето на барањето и за можноста да остварува права врз основа на други прописи.

32 Службен весник на Република Македонија бр. 8/2014 од 14.1.14.
33 Службен весник на Република Македонија бр. 202/2014 од 31.12.14.
34 Службен весник на Република Македонија бр. 2/2016 од 8.1.16.
35 Наменет за исплата на парични права: детски додаток, посебен додаток, еднократна парична помош за новороденче, партиципација и родителски додаток за дете, како и за реализација на проектот за користење услуга за одмор и рекреација на деца од семејства со социјален ризик и деца корисници на посебен додаток.
36 Службен весник на Република Македонија бр. 79/2009; 36/2011; 51/2011; 166/2012; 15/2013; 79/2013; 164/2013; 187/2013; 38/2014; 44/2014; 116/2014; 180/2014; 33/2015; 72/2015; 104/2015; 150/2015; 173/2015; 192/2015; 30/2016; 163/2017 и 51/2018.
37 Член 13 став 3 од Законот за социјална заштита.
38 Член 45 став 2 од Закон за социјална заштита.

Во прилог на барањето, барателот доставува и определена документација со која располага, а потпишува и изјава за вистинитоста на податоците кои ги наведува во барањето. Подносителот на барањето, односно неговиот законски застапник или старател е должен надлежниот ЦСР да го извести за секоја промена на фактите или околностите кои биле основа за признавање на правото од социјална заштита, најдоцна во рок од 15 дена од денот кога настанале тие промени, во спротивно правото му престанува. За проверка на фактите, односно за нивно преиспитување, надлежниот ЦСР повремено, а најмалку еднаш годишно врши преиспитување на постоењето на фактите и условите за стекнување и користење на правото од социјална заштита и доколку утврди дека истите се променети, донесува ново решение.

Рокот во кој мора да постапи надлежниот ЦСР по поднесеното барање за некое од паричните права од социјална заштита е 60 дена од денот на поднесувањето на барањето со потребната документација.

Незадоволната странка има право на жалба против решението на надлежниот ЦСР до МТСП, која не го одлага извршувањето на решението.

Законот содржи и низа правила кои уредуваат ситуации кога и на кој начин ќе се пристапи кон враќање неосновано примени средства и надомест на штета. Па така, корисникот е должен да ги врати примените средства и да ја надомести штетата доколку:

- врз основа на нецелосни или неточни податоци, за кои знаел или морал да знае дека се нецелосни или неточни, односно на друг противправен начин остварил право од социјална заштита на кое немал право или правото го остварил во повисок износ од износот што му следувал,
- правото од социјална заштита го остварил поради тоа што без оправдани причини не пријавил промена која влијае на престанокот или висината на правото, а знаел или морал да знае за таа промена и
- со отуѓување на својот имот се довел во состојба да може да оствари право од социјална заштита или имотот го отуѓил за време на користењето на правото.

Задолжувањето за враќање на неосновано примените средства се врши со решение со кое на корисникот ќе му престане правото од социјална заштита. Кога решението на ЦСР ќе стане конечно, ЦСР ќе го повика корисникот да се спогодат за износот, начинот и рокот за враќање на примените средства, како и за висината на причинетата штета која тој треба да ја надомести, во спротивно, ако не се спогодат, ЦСР ќе поднесе тужба до надлежниот суд за враќање на примените средства и правото на надоместок на штета.

Од аспект на предметот на истражување на оваа анализа, во овој дел ќе бидат анализирани законски одредби кои се однесуваат на правата на парична помош од социјална заштита, уредени во член 44 алинеја 3, 4, 8 и 10 и 11 од Законот за социјална заштита.

3.4.1. Парична помош на лице кое до 18 години возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа

а) Кој има право и за кого се обезбедува? - Лице кое до 18 години возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа, кое нема приходи и имот од кој може да се издржува, а правото го остварува до наполнување 26 години возраст.

б) Посебна околност за правото е ако детето е на редовно школување - при што основицата се зголемува, а доколку детето со овој статус е запишано по прв пат на студиска година од прв и втор циклус студии како редовен или вонреден студент на јавните високообразовни установи, има право на поголема парична помош за студирање и дополнителен износ парични средства ако користи социјален стан под закуп. Доколку детето ја повтори студиската година, правото на парична помош за студирање му мирува сè до запишување на следната студиска година по прв пат. Дете кое е запишано на трет циклус докторски студии има право на п арична помош за студирање за времетраењето на докторските студии на јавните високообразовни установи, но најмногу до пет години од датата на запишувањето. Лицето, еднаш годишно до ЦСР доставува потврда за редовно извршување на обврските од докторските студии, согласно статутот на високообразовната институција, а најдоцна до септември за тековната година. Исклучок од овие одредби постои за лице кое користи право на парична помош за студирање. Исклучокот се огледа во неможноста да го користи правото кое би му припаѓало како лице кое до 18 години возраст имало статус на дете без родители и родителска грижа.
в) Правилник за начинот на утврдување на состојбата на приходите, имотот, имотните права и потребната документација за остварување на правото од точка 3.4.3.[39] - Состојбата на приходите и имотот се утврдува за лицето кое до 18 години било со статус на дете без родители и родителска грижа, како и за сите членови на неговото семејство, а правилникот содржи и листа на приходи кои се земаат предвид при користење на правото, листа на примања кои се исклучени од проверка, листа на имот и имотни права од кои лицето може да се издржува и листа на потребна документација која подносителот на барањето ја приложува за себе и членовите на семејството.

3.4.2. Право на парична помош на мајка која родила четврто дете

а) Услов - мајката да родила четврто живородено дете сметано од 1 јануари 2009 година, која се грижела за децата до нивната 18-годишна возраст, која е невработена и не користи право на пензија, по наполнување на 62 години живот. Доколку на мајката ѝ е одземено родителското право над некое од децата, ова право не може да го користи.
б) Правилник за начинот на остварување на правото на парична помош на мајка која родила четврто дете и потребна документација за остварување на ова право[40] - Потребни документи за остварување на право на парична помош на мајката се: извод од матична книга на родените за мајката; извод од матична книга на родените за децата; потврда од надлежен суд дека на мајката не ѝ е одземено родителското право на едно од децата; потврда од Агенцијата за вработување на Република Македонија, за статус на невработено лице за мајката и потврда од Фондот за пензиско и инвалидско осигурување дека мајката, по наполнување на 62 години живот не користи пензија. Дополнително, надлежниот ЦСР проверува дали некое од децата било сместено во установа за социјална заштита или згрижувачко семејство.

39 Објавен во Службен Весник бр. 122/2009 од 7.10.09, изменуван и дополнуван со Правилници објавени во Службен Весник бр. 153/2012 од 6.12.12 и бр. 56/2013 од 17.4.13.
40 Објавен во Службен весник бр. 9/2009 од 22.1.09.

3.4.3. Надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот

а) Кој има право? - Еден од родителите на дете со телесни или ментални пречки во развојот и со најтешки облици на хронични заболувања, утврдено со Закон за работните односи (ЗРО) кој работи со скратено работно време заради нега на детето. Надоместокот се остварува во надлежниот ЦСР без оглед на возраста на детето. Придонесите и другите обврски ќе се пресметуваат и наплатуваат согласно со Законот за пензиско и инвалидско осигурување. Социјалните придонеси ќе се пресметуваат и плаќаат согласно Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување.

б) Правилник за начинот и документацијата за остварување на правото на надоместок на плата за скратено работно време поради нега на дете со телесни или ментални пречки во развојот[41] - Правилникот го дефинира поимот „дете со телесни или ментални пречки во развојот", па како такво се смета дете со:

- оштетен вид (потполно слепо) или слабовидно кое што поради степенот на сензорното оштетување истото не е во состојба самостојно да се движи и опслужува,
- стекнати и вродени трајни пречки или оштетувања на локомоторниот систем и облици на локомоторна дисфункција, кое што своите основни, биолошки и социјални потреби ги извршува само со постојана грижа и нега од друго лице,
- тешки и најтешки пречки во менталниот развој,
- аутизам, кој што се карактеризира со квалитативно оштетување на реципрочните социјални интеракции, на невербалната, вербалната комункација и имагинација, како и со ограничен број на активности и интересирања или
- комбинирани пречки во развојот каде што се присутни најмалку два или повеќе видови на пречки во развојот.

Во прилог на барањето, родителот поднесува решение од работодавачот за користење на правото на скратено работно време и решение за заснован работен однос на определено или неопределено работно време на двата родители, самохран родител или старател, додека извод од матичната книга на родените за лицето кое што бара да го оствари ова право и извод од матичната книга на родените на детето надлежниот ЦСР ја прибавува по службен пат.

3.4.4. Парична помош за социјално домување

а) Кој има право? - Социјално загрозено и станбено необезбедено лице. Како социјално загрозени се сметаат корисниците на ППП и лицата кои до 18-годишна возраст имале статус на деца без родители и без родителска грижа, односно и по престанување на старателството, а најмногу до 26-годишна возраст.

б) Начин на остварување на правото - го определува советот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје за лицата кои се корисници на ППП, а средствата се обезбедуваат од буџетот на општината, на градот Скопје и на општините во градот Скопје. За лицата кои до 18 годишна возраст имале статус на деца без родители и родителска грижа, средствата се обезбедуваат од Буџетот на РМ.

3.4.5. Право на парична помош на самохран родител кој има дете со пречки во развојот

а) Кој има право и кој го остварува? - самохраниот родител кој има дете со пречки во развојот, кој се грижел за детето до неговата 26 годишна возраст, во континуитет од наредните 15 години, без истото да биде сместено во установа за социјална заштита, кој е невработен и не користи право на пензија, по наполнување 62 години живот за жена, односно 64 години живот за маж. Ова право не може да се оствари доколку на самохраниот родител му било одземено родителското право над детето.

б) Правилник за начинот на остварување на правото на парична помош на самохран родител кој има дете со пречки во развојот и потребна документација за остварување на ова право[42] - Правилникот го дефинира поимот „дете со пречки во развојот", па како такво ќе се смета дете со:

- тешки и најтешки пречки во телесниот развој,
- умерена, тешка и длабока ментална попреченост,
- најтежок степен на оштетување на видот, слухот или говорот (слепо лице и практично слепо лице, практично глуво и тотално глуво лице),
- лице со аутизам и
- лице со повеќе видови на пречки (комбинирани).

3.5. Закон за семејство[43]

Со Законот за семејство се воспоставува дефинирање на поимот „семејство" како животна заедница на родители и деца и други роднини, ако живеат во заедничко домаќинство, кое настанува со раѓање на децата и со посвојување. Одредбите на законот наметнуваат обврска за државата да обезбеди посебна заштита на семејството, мајчинството, децата, малолетните лица, децата без родители и децата без родителска грижа, а дополнително државата обезбедува и заштита од семејно насилство. Од аспект на заштита на децата, во Законот за семејство првенствено е наметната обврска на родителите да ги издржуваат своите малолетни деца, да се грижат за нивниот живот и за нивното здравје, да ги подготвуваат за самостоен живот и работа, да се грижат за нивното воспитание, школување и стручно оспособување. Детето има право да биде издржувано од своите родители, да биде згрижено, да биде заштитен неговиот живот и здравје, да биде оспособено за самостоен живот и работа, да му се обезбедат оптимални услови за негово воспитување, школување и стручно оспособување, зависно од условите на семејството. Понатаму, законот наметнува и обврска на државата да обезбеди средства неопходни за издржување во случаи според кои издржувањето на децата или роднините или лицата кои живеат во брачна или вонбрачна заедница не може да се оствари.

41 Објавен во Службен весник бр, 49/2013 од 2.4.13.
42 Објавен во Службен весник бр. 9/2014 од 16.1.14.
43 Службен весник на Република Македонија бр. 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015 и 150/2015).

3.6. Меѓународни инструменти

3.6.1. Универзална декларација за човекови права

Оваа Декларација содржи членови кои се однесуваат конкретно и на правата на децата. Едниот се однесува на тоа дека мајчинството и детството имаат право на специјална нега и помош, како и дека децата ќе уживаат иста социјална заштита без разлика на тоа дали се родени во брак или не. Понатаму, во одредбите е опфатено и правото на образование за сите, дека тоа треба да е бесплатно, барем основното образование, кое е и задолжително.

3.6.2. Декларација за правата на детето[44]

Оваа Декларација, позната и како Женевска декларација за правата е усвоена од Генералното Собрание на Лигата на Нациите уште во 1924 година. Со неа се признава дека човештвото е должно да им го обезбеди на децата најдоброто што може да им се даде, без оглед на раса, националност или уверување. Меѓу другите принципи, во оваа Декларација се наведува дека на детето мора да му се обезбедат потребните средства за нормален развој, како материјален, така и духовен.

Врз основа на структурата и содржината на оваа Декларација, во 1959 година Генералното Собрание на Обединетите нации усвојува Декларација за правата на детето[45] која содржи десет принципи. Дел од нив се однесуваат на: забраната на дискриминација на децата (врз основа на раса, боја на кожа, пол, јазик, религија, политичко или друго мислење, национално или социјално потекло, сопственост, раѓање или друг статус, негов или на неговото семејство), специјалната заштита (на детето ќе му се дадат можности и установи за да се развие физички, ментално, морално, духовно и социјално на здрав и нормален начин и во услови на слобода и достоинство) имајќи го најдобриот интерес на детето како примарна грижа, социјална заштита и сигурност, заштита на детето кое е физички, ментално или социјално хендикепирано, општеството и државните органи имаат должност да посветат особена грижа за деца без семејство и деца без соодветни средства за издржување. Согласно оваа Декларација, пожелна е финансиска и друга помош од страна на државата кон издржувањето на децата од големи семејства.

3.6.3 Конвенција за правата на детето

РМ, како држава која ја има потпишано и ратификувано Конвенцијата за правата на детето,[46] се има обврзано да ги презема сите потребни законодавни, административни и други мерки за остварување на правата признати во оваа Конвенција. Притоа, кога се работи за економските, социјалните и културните права на детето, државата е должна да ги преземе споменатите мерки, така што максимално ќе ги искористи сите средства со кои располага а доколку е потребно и со помош на меѓународната соработка. Сето ова е со цел во најголема можна мера да се обезбеди опстанок и развој на детето. Конкретно, со оваа Конвенција, државата го уважува и правото на секое дете да користи социјална заштита вклучувајќи социјално осигурување, имајќи ги предвид средствата и условите на детето и лицата кои се одговорни за неговото издржување, како и сите останати услови. Следствено, државата ги презема сите мерки неопходни за целосно остварување на тоа право во согласност со националните закони.

Сето ова подразбира дека погоре споменатите категории на права за детска заштита кои истовремено се и од интерес за оваа анализа, се приоритетни, државата при распределувањето на средствата од буџетот максимално да ги искористи расположливите средства, а доколку тие не се доволни да направи напори за да ги обезбеди преку меѓународна соработка.

Понатаму, со оваа Конвенција, државата признава дека дете со ментална или физичка попреченост треба да ужива полн и достоинствен живот, во услови во кои го обезбедуваат неговото достоинство, ја поттикнуваат самостојноста и го олеснуваат активното учество на детето во заедницата. Во таа насока, државата го признава неговото право на посебна нега и се залага да ја поттикнува и обезбедува помошта на детето кое за тоа ги исполнува условите. Државата понатака обезбедува помош и на оние кои се одговорни за грижата на детето за кого е поднесено барање, во зависност од средства со кои располага, а притоа грижата да одговара на состојбата на детето и условите на родителите или другите лица кои се грижат за детето. Сето ова е со цел детето да има ефикасен пристап и да добие образование, обука, услуги од здравствена заштита, рехабилитација, подготовка за вработување и можности за рекреација на начин кој придонесува за остварување на што поцелосна општествена интеграција и личен развој на детето, вклучувајќи културен и духовен развој. Конвенцијата предвидува оваа помош да се дава бесплатно секогаш кога е тоа можно, имајќи ги предвид финансиските средства на родителите или другите лица кои се грижат за детето.

Во овој контекст битно е и да се спомене дека државата со оваа Конвенција се обврзува на еднаква заштита и еднаква придобивка од законот за сите луѓе, без каква било дискриминација.

3.6.4. Европска конвенција за остварување на правата на децата[47]

Оваа Конвенција има за цел да го заштити најдобриот интерес на детето и предвидува процесни мерки за да им се обезбеди на децата да ги уживаат своите права. Освен тоа, со оваа Конвенција се предвидува и Постојан Комитет за да ги ревидира проблемите поврзани со Конвенцијата.

Инаку, самата Конвенција покрај другите, предвидува и мерки со кои судската власт има должност да го олесни остварувањето на правата на децата (како што е на пример итноста на постапката). Од државите членки се бара да одредат најмалку три категории на семејни постапки од интерес на детето за кои ќе важи оваа Конвенција. Овој европски правен инструмент исто така се смета дека ќе ја олесни имплементацијата на Конвенцијата за правата на детето на ОН.

44 Достапна на: http://www.un-documents.net/gdrc1924.htm [10-07-2018].
45 Достапна на: https://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf [10-07-2018].
46 Достапна на: http://www.childrensembassy.org.mk/WBStorage/Files/konvencija%20celosna.pdf [10-07-2018].
47 Достапна на: https://bit.ly/2N2BEqY [10 07-2018].

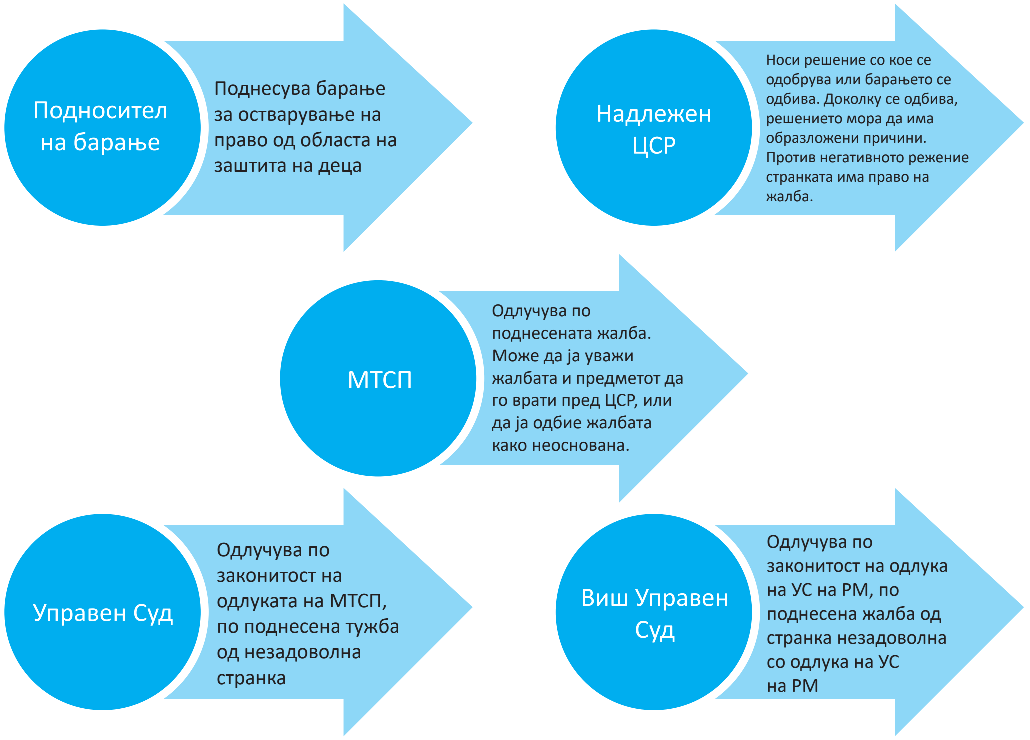
3.6.5. Конвенција за правата на лицата со инвалидност и Факултативниот протокол кон конвенцијата за правата на лицата со инвалидност

РМ ја ратификува оваа Конвенција во 2011 година и со тоа, меѓу другото, се обврзува да ги преземе сите неопходни мерки, за да обезбеди целосно остварување на сите човекови права и основни слободи на децата со пречки во развојот врз еднаква основа со другите деца во сите аспекти на животот, притоа имајќи го предвид најдобриот интерес на детето како примарен императив. Врз основа на тоа, државата на лицата со попреченост треба да им да им овозможи соодветна помош во однос на попреченоста и возраста, со цел остварување на соодветното право и да им обезбедува пристап до поддршката, која може да им е потребна при остварувањето на нивните законски права. Истовремено, државата треба да спречува злоупотреба во согласност со меѓународните хуманитарни права, со сите мерки кои се однесуваат на остварувањето на законските права со кои се предвидуваат соодветни и ефикасни заштитни мерки. Притоа, обезбедувањето на мерките за остварување на законското почитување на правата, волјата и привилегиите на лицето, значи дека тие се ослободени од конфликт на интереси и влијанија и се пропорционални и прилагодени на состојбите на лицето, треба да се применуваат во најкраток можен рок и се предмет на редовни контроли од страна на надлежен, независен и непристрасен орган или судско тело. Заштитните мерки се пропорционални на степенот, на кој овие мерки влијаат врз правата и интересите на лицето.

Освен тоа, државата преку оваа Конвеција го признава правото на лицата со инвалидност и на нивните семејства за соодветен стандард на живеење и се обврзува да презема соодветни чекори за заштита и промовирање на остварувањето на ова право. Во таа насока, државата го признава и правото на лицата со попреченост за социјална заштита и уживањето на ова право без дискриминација врз основа на попреченост, преземајќи мерки како на пример обезбедување пристап на лицата со попреченост и на нивните семејства кои живеат во состојба на сиромаштија до програми за социјална заштита и за намалување на сиромаштијата.

4. ПРЕГЛЕД НА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ПРИ ЗАШТИТА НА ДЕЦАТА

Табела 6: Чекори за остварување и заштита на правата од областа на дестка заштита



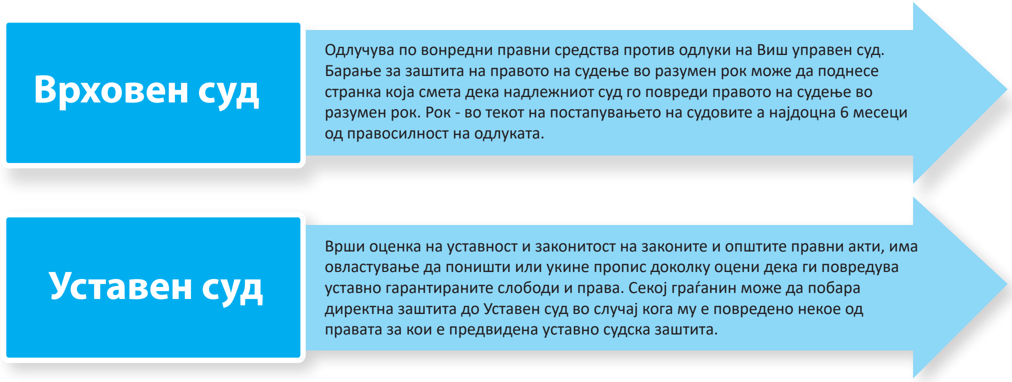
Паричните права за заштита на децата согласно националното законодавство можат да се заштитуваат преку поведување судска постапка. Оттука, по добиено решение на МТСП кое одлучило да ја одбие жалбата на корисникот на некое од правата за заштита на децата, незадоволната странка може да поведе **управен спор** пред УС на РМ. Управен спор може да се покрене за оценка на законитоста на овие акти, кои се конечни акти донесени во втор степен, кога против управниот акт не е предвидена правна заштита во управна постапка во втор степен или кога надлежниот орган по барањето односно по жалбата на странката не донел соодветен управен акт.[48]

Против одлука на УС на РМ, незадоволната странка има право да поднесе **жалба до ВУС на РМ** кој е надлежен да одлучува дали одлуката на непосредно понискиот суд е законита.[49] Рокот за подесување на жалба е преклузивен и изнесува 15 дена од денот на прием на одлуката на УС на РМ.[50] Жалбата може да се поднесе поради суштествени повреди на одредбите на постапката, поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба и поради погрешна примена на материјалното право.[51]

48 Член 8 од Закон за управните спорови.
49 Член 34-а од Законот за судови.
50 Член 42-а став 2 од Законот за управни спорови.
51 Член 42-в од Законот за управните спорови.

Табела 7: Приказ на надлежности на Врховен и Уставен суд во контекст на детска заштита

Врховниот суд на РМ одлучува по вонредни правни средства против одлуките на ВУС на РМ,[52] а управните предмети кој ги примил по вонредни правни средства должен е да ги реши во разумен рок.[53]



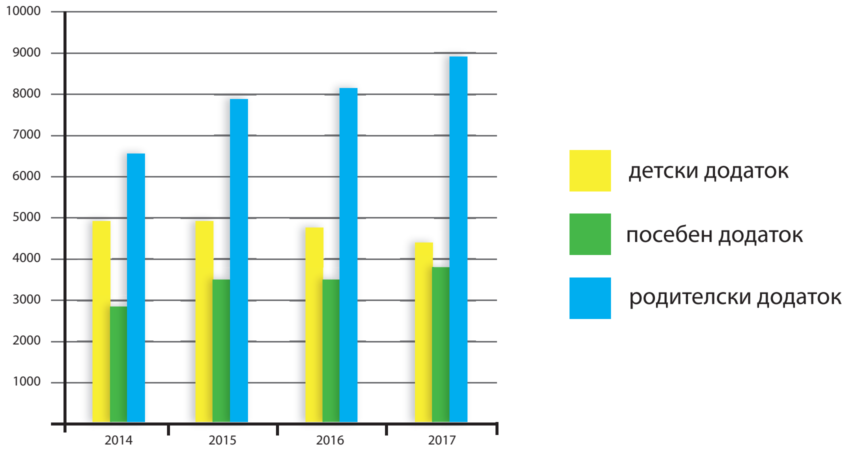
Странката која смета дека надлежниот суд го повредил **правото на судење во разумен рок,** има право во текот на постапувањата на судовите, а најдоцна шест месеци од правосилноста на одлуката, да поднесе барање за заштита на правото на судење во разумен рок до Врховниот суд на РМ. Врховниот суд, во дополнителен рок од шест месеци е должен да одлучи дали понискиот суд го повредил правото за судење во разумен рок, притоа имајќи ги предвид правилата и принципите утврдени со Европската конвенција за човекови права и основни слободи, а особено сложеноста на предметот, однесувањето на странките во постапката и однесувањето на судот кој постапувал. Доколку судот утврди повреда на правото за судење во разумен рок, со решението кое ќе го донесе ќе определи и рок во кој што понискиот суд пред кого постапката сѐ уште е во тек ќе мора да одлучи за правото. Со истото решение Врховниот суд ќе досуди правичен надоместок за подносителот на барањето заради повреда на неговото право за судење во разумен рок.[54] Против решението на Врховниот суд, незадоволната странка има право во рок од осум дена сметано од денот на приемот на решението да поднесе жалба до Врховниот суд.[55]

5. РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО

5.1. АНАЛИЗА НА ДОБИЕНИ ПОДАТОЦИ ПРЕКУ СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР

5.1.1. Во текот на истражувањето, беа испратени барања за слободен пристап до информации од јавен карактер до 29 ЦСР-а[56]. Бараните податоци се однесуваа на правото на детски додаток, посебен додаток, родителски додаток за трето дете како и за еднократна помош за новороденче, за периодот од последните четири години, односно од 2014, а заклучно со 2017 (25 декември).

Табела број 8. Број на поднесени барања за остварување права на деца од социјална заштита



Во табелата под број 8, збирно се претставени податоци од сите ЦСР-а изразени во бројот на поднесени барања за остварување на наведените права, спордбено, по години.

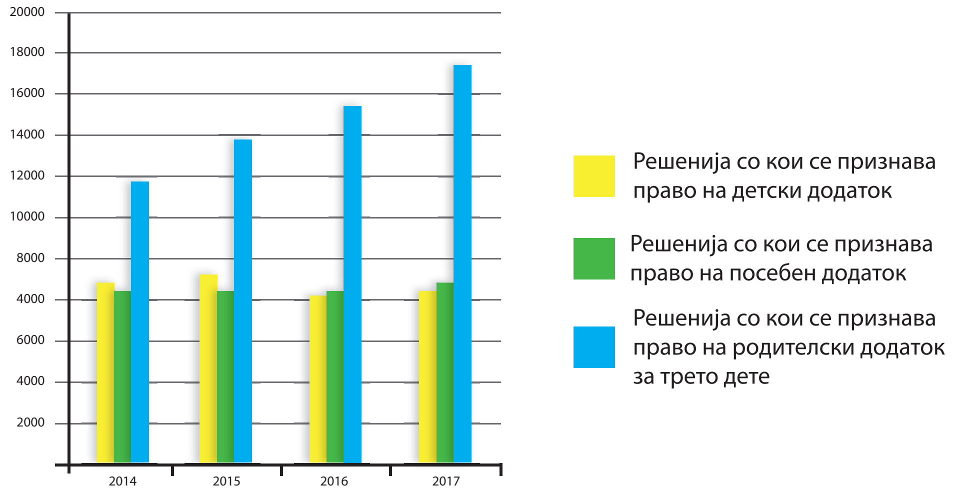
Во поглед на бројот на барањата за остварување право на **детски додаток,** не се забележуваат драстични промени од година до година. Сепак, во последните две години бележат извесен пад, односно во 2016 година се поднесени 108 барања помалку од просекот, а во 2017 година - 402 барања помалку од просекот, кој изнесува 4.654 барања годишно. Што се однесува до бројот на барањата за остварување **посебен додаток**, пак, бележи покачување со текот на годините. Па така, во 2014 година бројот на поднесени барања е 2.785, за во 2017 година да достигне 3.573. Слична тенденција покажува и бројот на поднесени барања за **родителски додаток** за трето дете, кој од година во година постепено се зголемува, односно во 2014 година е 6.517, во 2015 година се поднесени 7.827 барања, во 2016 година - 8.070, додека во 2017 година, најмногу од претходните три години, или 8.732 барања.

52 Член 16 став 3 од Законот за управните спрови.
53 Член 66 став 2 од Законот за управните спровори.
54 Член 36 од Законот за судовите.
55 Член 36-а став 1 од Законот за судовите.
56 Во следниве градови: Берово, Битола, Валандово, Велес, Виница, Гевгелија, Гостивар, Дебар, Делчево, Демир Капија, Демир Хисар, Кратово, Кавадарци, Кичево, Кочани, Крива Паланка, Крушево, Куманово, Пробиштип, Прилеп, Радовиш, Ресен, Свети Николе, Скопје, Струга, Тетово, Штип, Македонски Брод, Охрид.

Што се однесува до поднесените барања за **еднократна парична помош за новороденче**, располагаме со податоци од само два ЦСР-а, од Гостивар и од Крива Паланка. Бројот на поднесени барања за еднократна парична помош кој во 2014 година изнесува 515, во наредните три години опаѓа, односно 478 барања се поднесени во 2015 година, 438 во 2016 година и само 74 барања во 2017 година.

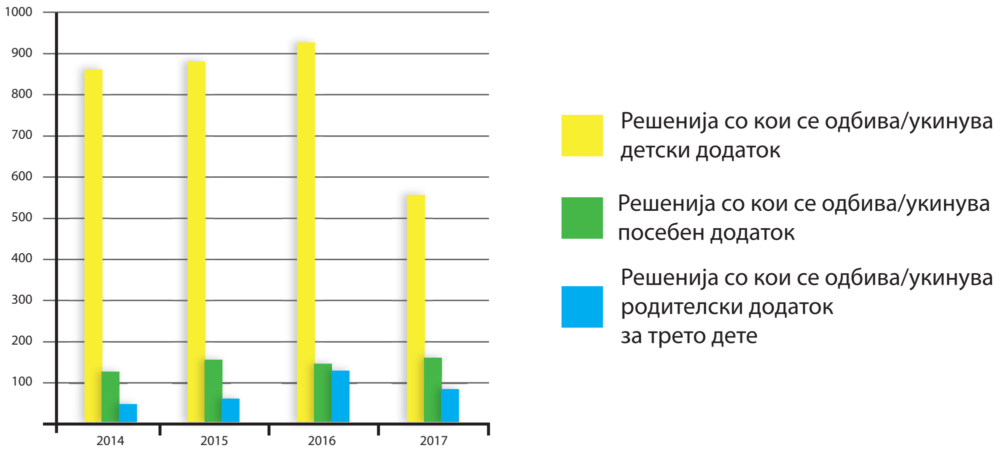
Споредбено пак, по категории на барања, предничат барањата за користење на правото на родителски додаток за трето дете, чиј збир за дадените четири години изнесува 31.146 барања. По него следи бројот на барања за остварување на правото на детски додаток поднесени во релевантниот период кој е 18.622. Понатаму, во текот на изминатите четири години во ЦСР-а поднесени се вкупно 13.056 барања за остварување на правото на посебен додаток.

Табела бр. 9 Број на донесени решенија од ЦСР со кои се признава правото



Резултатите говорат дека **бројот на донесени решенија** со кои се признава правото на детски додаток се намалува во последните две години; првите две години биле донесени 4.853, односно 4.993 позитивни решенија, нивниот број се намалува на 4.296 за 2015 година, односно 4.248 за 2017 година. Во бројот на решенија со кои се признава правото на посебен додаток нема некои поголеми варијации. Во просек на годишно ниво се носат 4.564 вакви решенија. Во 2017 година се донесени 170 решенија повеќе од просечното. Бројот на позитивни решенија за правото на родителски додаток за трето дете има постојан пораст во дадениот временски период од четири години. Во првата година овој број е 11.537, за во 2017 година да достигне 17.154.

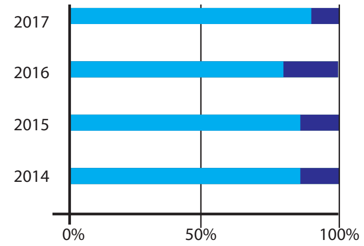
Табела бр. 10 Број на донесени решенија од ЦСР со кои се одбива/укинува правото



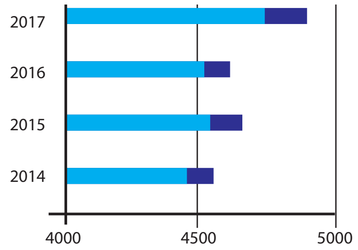
Согласно дадените податоци, најголем број одбиени барања за детски додаток има во 2016 година, 919. Наредната година, бројот на одбиени барања за ова право е најнизок од четирите години и изнесува 532. Што се однесува до негативните решенија за посебен додаток, тие се најмногубројни во 2015 година, или 164. Просекот на решенија за посебен додаток кои неповолни за странките е 144 решенија годишно. Во 2016 година се донесени најмногу решенија со кои се одбива/укинува родителскиот додаток за трето дете, односно 119, а во наредната, 2017 година е донесено 81 вакво решение. Во текот на сите четири изминати години, донесени се вкупно 9 решенија со кои се одбива еднократната парична помош за новороденче (според податоците добиени од ЦСР Гостивар и Крива Паланка).

Во табелите бр. 11, 12 и 13 е даден приказ на одбиени наспроти одобрени барања за правото на детски додаток, посебен додаток и родителски додаток за трето дете, сегрегирани по години.

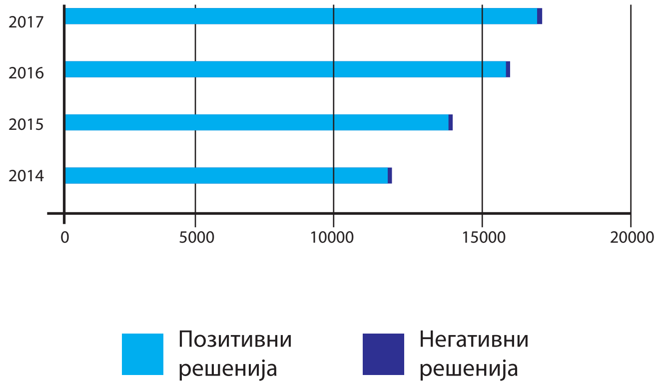
Табела бр.11 Детски додаток



Табела бр.12 Посебен додаток



Табела бр.13 Родителски додаток за трето дете



Што се однесува до еднократната парична помош за новороденче, бројот на одбиени барања е незначителен во однос на одобрените.

5.1.2. До МТСП беа поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер во врска со вкупниот број поднесени жалби до Министерството во областа на правата за детска заштита во 2015, 2016 и 2017 година, како и за вкупниот број решенија по овие жалби во дадениот период. Министерството даде делумна информација само во поглед на поднесени жалби, прикажани во табелата подолу. Имено, најголем број од жалбите се поднесени за правото на родителски додаток за трето дете и тоа во 2017 година.

Број на поднесени жалби до МТСП			
	детски додаток	**посебен додаток**	**родителски додаток**
2015	17	8	83
2016	41	18	95
2017	20	13	143

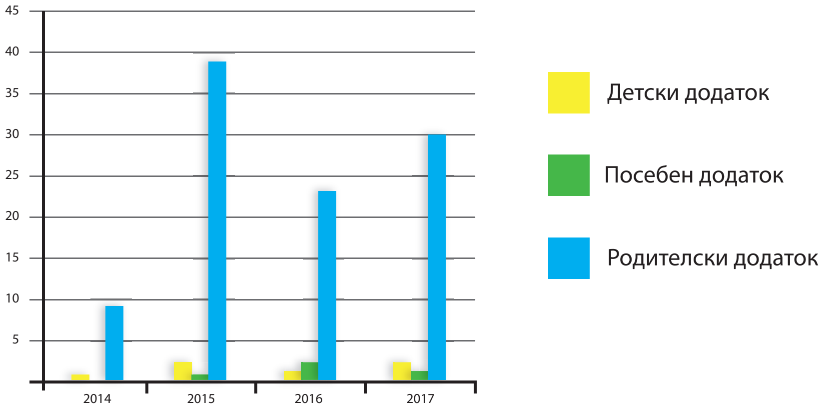
5.1.3. Анализа на судската заштита

5.1.3.1. ВИШ УПРАВЕН СУД

До УС на РМ беа поднесени барања за пристап до информации од јавен карактер во однос на вкупниот број поднесени тужби против решенија на МТСП со кои се одбива жалбата, бројот на донесени одлуки за уважување на тужбата, број на одлуки со кои се одбива тужбата, број на одлуки за мериторно одлучување на суштината на спорот и број на донесени одлуки во кои судот одлучувал во повторена постапка откако еднаш веќе има донесено одлука за уважување на тужбата. Сите барања се однесуваа за секое парично право посебно, по години од 2014 до 2017 година. УС на РМ не ги стори достапни бараните информации.

За да се добие целосна слика за судската заштита од квантитативен аспект, до ВУС на РМ беа испратени барања за пристап до информации од јавен карактер и врз основа на дадените одговори, можеме да го изнесеме следново:

Табела 14: Графички приказ на поднесени жалби до Виш Управен суд



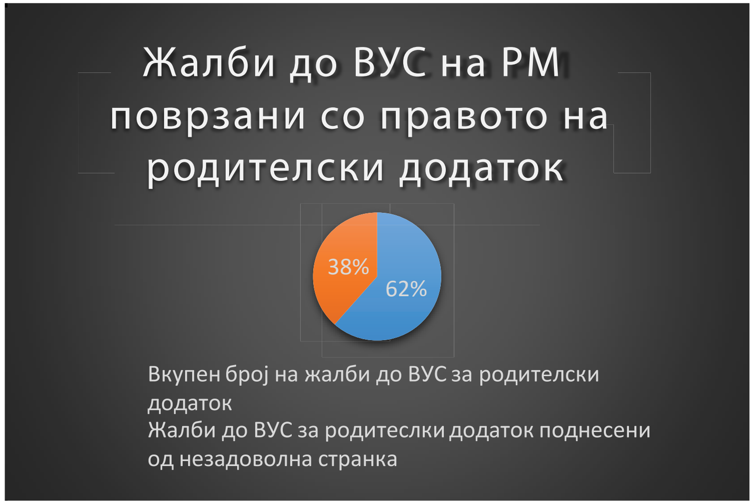
Во врска со правото на детски додаток, во **2014 година поднесена е една жалба** до ВУС на РМ која е уважена, предметот е вратен на повторно судење; во 2015 година поднесени се две жалби од кои едната е уважена а другата е одбиена како неоснована; во 2016 година поднесена е една жалба од незадоволна странка, истата е уважена, пресудата на УС на РМ е преиначена и е одлучено дека тужбата на тужителот се уважува, решението е поништено и предметот се враќа на повторно постапување и решавање; во 2017 година поднесени се три жалби од незадоволна странка - барател на правото/поранешен корисник, две од нив се одбиени како неосновани, а пресудата на УС на РМ е потврдена, а една е уважена, пресудата на УС на РМ е преиначена и е одлучено дека тужбата на тужителот е уважена, решението е поништено.

Што се однесува до правото на посебен додаток, во 2015 година до ВУС на РМ е поднесена една жалба која е уважена, но барањето за надомест на трошоците на постапка е одбиено; во 2016 година од незадоволни странки поднесени се две жалби и обете се уважени, пресудата на УС на РМ е преиначена, се одлучува - тужбата се уважува, оспореното решение е поништено. Во 2017 година регистрирана е една жалба која е одбиена како неоснована, а пресудата на УС на РМ е потврдена.

Како што може да се забележи и од графиконот, бројот на жалби поднесено до ВУС на РМ, а во врска со родителскиот додаток е значително поголем од оној за детскиот и посебниот додаток. Имено, за родителскиот додаток во 2014 година се поднесени девет жалби од незадоволна странка, односно барател на правото и сите се одбиени како неосновани; во 2015 има најмногу поднесени жалби во споредба со другите години, односно 39 жалби, од кои за 8 се донесени пресуди во полза на странката; во 2016 се жалеле 22 незадоволни странки, од кои само во еден случај е одлучено во корист на странката; во 2017 поднесени се 30 жалби од кои само во четири случаи е одлучено позитивно за странката.

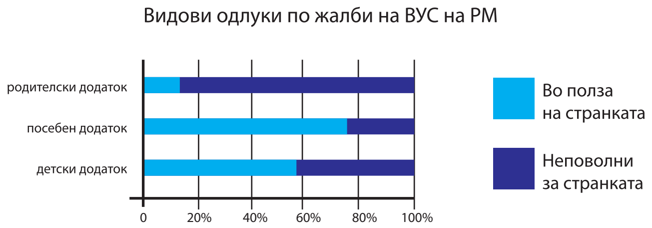
За правото на детски додаток во периодот од 2014-2017 година донесени се над 3000 негативни решенија. Во истиот период до Вишиот управен суд за ова право се поднесени 7 жалби. Понатаму, за правото на посебен додаток, во дадениот период се донесени 579 негативни решенија, а до Вишиот управен суд се поднесени 4 жалби. Ваквата диспропорционалност укажува на тоа дека исклучително многу мал број од странките успеваат да стигнат до највисоката инстанца од оваа област за заштита на своите права. Тоа значи дека на странките им е потребна соодветна информираност, правна помош и поддршка. Во поткрепа на тоа, оди и фактот дека од вкупниот број на поднесени жалби од оваа област до Вишиот управен суд, 38% се поднесени од незадоволна странка, додека поголемиот број- 62% се поднесени од од други субјекти, како на пример, МТСП и Државниот правобранител на Република Македонија.

Табела 15: Приказ на вкупен број на жалби за родителски додаток за трето дете



Податоците добиени во врска со жалбите поднесени за правото на родителски додаток, покажуваат и колку од нив се поднесени од страна на незадоволна странка, барател на правото/поранешен корисник, а колку се поднесени од други субјекти, како на пример, МТСП и Државниот правобранител на РМ. Графичкиот приказ подолу покажува дека процентот на жалби поднесени од незадоволна странка претставува 38% од вкупниот број на поднесени жалби.

Табела 16: Приказ на видови одлуки на ВУС на РМ



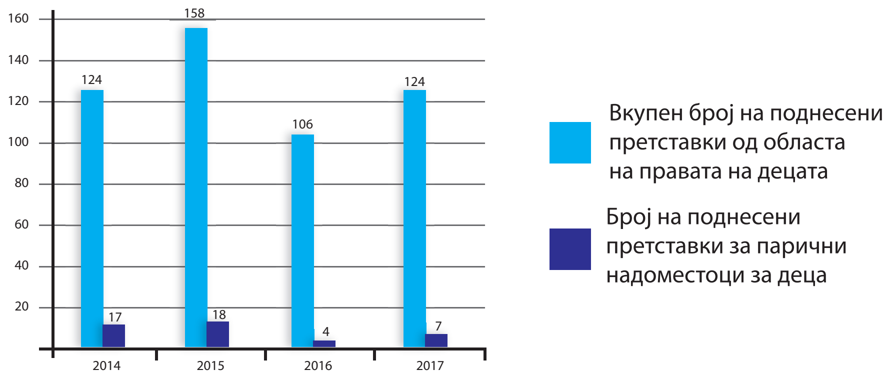
Најголем број од жалбите до МТСП се поднесени за правото на родителски додаток за трето дете и тоа во 2017 година. Исто така, најголем број од жалбите до Вишиот управен суд се однесуваат на правото на родителски додаток, со 39 жалби во 2015, 22 во 2016 и 30 во 2017. Што се однесува до видот на одлуките по жалби до ВУС на РМ прикажани во табелата подолу, која ги зема предвид пресудите донесени во периодот од 2014 до 2017 година, може да се заклучи дека: Во поглед на детскиот додаток повеќе од половина од донесените пресуди се во полза на незадоволната странка, кај предметите од областа на посебниот додаток, повеќе од 70% од пресудите се во полза на странката, но кога станува збор за родителскиот додаток, ситуацијата е спротивна и драстична, односно само десетина проценти од пресудите се во корист на странката.

5.1.3.3. До Врховен суд на РМ беше поднесено барање за слободен пристап до информација од јавен карактер во врска со вкупниот број на поднесени барања за заштита на правото на судење во разумен рок за утврдување на повреда на правото во постапки од областа на заштита на деца (парични права од ЗЗД), со колку од овие одлуки се уважува барањето и колку од нив во кои е досуден справедлив надомест за повреда на правото се извршени. Податокот беше побаран да се однесува на 2014, 2015, 2016 и 2017 година посебно. По ова барање, Врховниот суд се произнесе дека бараните податоци не претставуваат номенклатура од пропишан образец или електронски формат за статистички податоци за работата на судот и дека АКМИС не може да генерира извештај со податоци како во поднесеното барање, па поради тоа се произнесе дека не располага со бараната информација.

5.1.4.4. До Уставен суд на РМ беше поднесено барање за слободен пристап до информација од јавен карактер кое се однесува на бројот на поднесени иницијативи за оценка на уставноста на одредби од областа на заштита на деца во текот од 2014 до 2017 година. Уставниот суд со одговор на поднесеното барање стори достапна информација дека во бараниот период е поднесена една иницијатива за оценка на уставност, односно оспорување на одредба од член 38 став 5 алинеја 1 од ЗЗД. Иницијативата е поднесена во 2015 година, за која е оформен предмет У.бр. 91/2015 година.

5.1.4.5. Преку извршен увид во Годишните извешти на НП за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, податоците говорат дека многу мал број претставки се однесуваат за паричните надоместоци за деца споредено со вкупниот број поднесени претставки од областа на правата на децата.

Табела 17: Приказ на поднесени преставки до НП



Констатациите на НП во извештатите од 2014 до 2016 се поврзани со задоцнета и ненавремена исплата на родителски додаток за трето дете[57], додека носењето на решенијата од страна на ЦСР-а за остварување на правото на родителски додаток за трето дете не е во законски предвидниот рок. Со ваквото постапување, децата и нивните семејства се доведуваат во социјален ризик.[58] Понатаму, НП констатира и дека правата на децата во континуитет продолжуваат да се повредуваат во повеќе сфери, донесените одлуки не се секогаш во најдобар интерес на детето, додека институциите за грижа и заштита на правата и интересите на детето не успеваат во целост да ги заштитат децата, вклучително и оние со попреченост.[59]

Видно од приказот, може да се заклучи дека граѓаните не се доволно информирани за начините и можностите за заштита на правата пред оваа институција која е надлежна за заштита на уставните и законските права на граѓаните кога им се повредени од органи на државната управа и од други органи и организации кои имаат јавни овластувања.

5.2. АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИ ДОБИЕНИ ПРЕКУ ОДГОВОРЕНИ ПРАШАЛНИЦИ ОД ВРАБОТЕНИ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ЦЕНТРИТЕ ЗА СОЦИЈАЛНА РАБОТА

Свесни за големото значење на улогата на вработените службеници во подрачните ЦСР-а, во рамки на истражувањето беше изработен посебен наменски прашалник[60] кој беше доставен до ЦСР-а. Целта на прашалникот беше да се добие јасна претстава за заштитата на децата и нивните семејства во областа на социјалната заштита од аспект на личните перцепции, ставови и искуства на вработените во ЦСР-а, како професионалци кои секојдневно се соочуваат со проблеми од оваа област. Вкупно 20 прашалници беа пополнети и доставени до истражувачите, и тоа од по еден вработен во ЦСР-а во Велес, Струмица, Струга, Прилеп, Крушево, Кавадарци, Кочани, Гевгелија, Неготино, Берово, Демир Хисар, Дебар, Кратово, Штип, Свети Николе, Виница, Пробиштип, Радовиш, Битола и Ресен. Во продолжение се добиените резултати:

Дел 1: Генерални податоци (степен на образование, работните позиции на вработените во одделенијата за детска заштита, работно искуство)

Меѓу лицата кои го пополнија прашалникот има: дипломирани социолози, социјални работници, правници и економисти, најголем број од нив се со високо образование, но и двајца магистри, едно лице со средна стручна спрема, еден економист со прв степен, едно лице со вишо образование.

57 Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2014 година Р.Македонија, Народен правобранител. Достапно на: https://bit.ly/2N2DFDt
58 Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2015 година Р.Македонија, Народен правобранител. Достапно на:https://bit.ly/2wXbgDM
59 Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2016 година Р.Македонија, Народен правобранител. Достапно на: https://bit.ly/2MbtoiT
60 Види Анекс 1 кон Анализата.

Овие лица, се распоредени на работни позиции социолог, самостоен стручен соработник, референт по детска заштита, стручен работник, правник во Служба за права од парична помош, дипломиран социјален работник, оператор за внес, правник, соработник од права на заштита на децата, самостоен стручен службеник од петто ниво, стручен соработник, в.д. директор. Работното искуство на испитаниците на работната позиција во институцијата варира помеѓу шест месеци и 30 години, а просекот изнесува 11 години, ако ги имаме предвид различните искуства од: 11 години, 8 месеци, 21 година, 35 години, 6 месеци, 10 години; 3 години; 2-3 години, 10 години, 30 години, 10 години, 9 месеци, 4 години, 14 години и 15 години.

Дел 2: Статистички податоци од секојдневна работа по слободна оценка на испитаникот

Лична проценка на испитаници за **фрекфентноста на соочувањето при работа со ранливи категории на деца во текот на својата работа** на дневна, неделна и месечна основа.61 Најголем број испитаниците често се среќаваат со деца со попречености, деца погодени од сиромаштија и деца во еднородителски семејства. Наспроти ваквата застапеност, вработените во ЦСР-а одговорија дека воопшто не се соочуваат или дека многу ретко се соочуваат со деца предмет на емоционална злоупотреба, деца предмет на сексуална злоупотреба и деца со траума, деца кои имале обид за самоубиство и малолетни бремени девојчиња. Се разбира, тоа само по себе не значи дека вакви случаи не постојат, туку нивното пријавување зависи од многу фактори, тргнувајќи од чувствителната природа на проблемот па сè до ангажираноста и обученоста на сите засегнати страни, како што се семејството, просветните работници, матичните лекари и соодветните институции да ги препознаат и пријават. Значителен број испитаници одговориле дека ретко се соочуваат со деца со здравствени проблеми или физички повреди, а четворица од испитаниците одговориле дека често се среќаваат со деца со здравствени проблеми или физички повреди. Поголем број од испитаниците одговориле дека ретко се среќаваат со деца без родители и деца без родителска грижа.

Проценка за бројноста на семејствата не е фиксна и се работи за променлива состојба. Сепак, преовладуваа одговори дека се работи за четиричлени и петчлени семејства, односно семејства со две или три деца, па и повеќе, а тоа зависи од видот на правото кое го користат. Како пример беше посочено правото на родителски додаток за трето дете семејствата се со пет членови, родителски додаток за четврто дете се шест членови, кај правото на детски додаток семејствата се најчесто со пет и повеќе членови, додека кај посебниот додаток најчесто се четиричлено семејство. Забелажан беше и податок дека пет до десет членови бројат семејства со деца за кои ЦСР испорачува услуги поради непосетување училиште, слаб успех, кражби, жртви на сексуално насилство, деца без родителска грижа и слично.

Приходите, односно материјалниот статус на семејствата и корисници беше предмет на проценка во овој дел од прашалникот.62 Најчест одговор беше дека се работи за лица со ниски приходи или без приходи, но има и лица со просечни приходи. Во еден од одговорените прашалници беше појаснето дека лицата без приходи се корисници на детскиот додаток, додека лицата со ниски приходи на посебниот додаток и родителскиот додаток за трето дете.

Дел 3: Податоци за постапката во која се остваруваат правата од Законот за заштита на децата

Најчести начини за информирање на граѓаните за правата од ЗЗД се посетите на заинтересираните поединци на лице место во службените простории на ЦСР-а и преку разговор со вработените. Често службените лица ги информираат граѓаните писмено, преку соопштенија и известувања на огласните табли во ЦСР-а, но и преку медиумите, медиумски кампањи, плакати, веб страната на МТСП и социјалните мрежи. Барателите и корисниците се информираат и меѓусебно, а во помалите места неретко вработените во ЦСР-а информациите ги споделуваат и телефонски или со личен контакт. Според одговорите во прашалниците, добивме податок дека биле вршени повремени посети во руралните средини, закачување писмени известувања во најчесто посетени простории (продавници), посета на домот при вршење увид од страна на стручните тимови, кога превентивно се детектираат семејствата кои ги исполнуваат условите за остварување на предметните права и сл.

Испитаниците ја опишаа процедурата за прием на барателот на некое од правата на следниот начин: странката се сослушува, а по извршениот разговор и добиените информации за семејната и материјалната состојба на странката, на странката ѝ се дава образец на барање за соодветното право, се обезбедува помош при пополнување и пропратната документација која треба да ја достави во прилог. Странките потпишуваат изјава за заштита на лични податоци, се издава потврда со социјален број и се отвора досие. Доколку странката ја има потребната документација, личната карта на подносителиот и останата документација која е наведена во образецот, барањето се прима веднаш. Во спротивно, странката повторно доаѓа, по што барањето се прегледува и прима од страна на стручниот работник. Потоа се изготвува решение (за остварување, одбивање или престанок на правото) и се советува странката, откако ќе почне да го користи правото, на што да внимава во текот на користењето на правото.

Според испитаниците многу често е потребно **дополнително објаснување пред поднесување на барањето** за основот и условите за остварување на правото, за потребната документација и начинот како и од каде да ја обезбедат. Поединечно: А) За правото на детски додаток-потребно е појаснување околу материјалниот статус; за кој приход треба да не е надминат сметано по член на семејството; за периодот на остварени приходи за кој треба да се приложи доказ; за обезбедувањето на потврдите од личен доход; Б) За правото на посебен додаток-за потребата детето претходно да се категоризира и врз основа на извршената категоризација ЦСР да изготви решение; за обезбедувањето на Наод и мислење од од стручна комисија; В) За правото на родителски додаток- за потврдата за примена вакцина на детето; Г) За правото на еднократна парична помош за новороденче - за обезбедувањето на мајчина книшка или потврда од матичен лекар гинеколог. Дополнителни објаснувања се потребни и за начинот на регулирање статустот на самохран родител, при остварување на сите права од детска заштита.

Дополнителни објаснувања по поднесување на барањето им се потребни на нови корисници, кога странката донела погрешен документ или некој кој требала да го достави, а не го доставила. Понатаму, за обврската за пријава на секоја настаната промена во материјалната, бројната состојба на семејството, односно промена на фактите и околностите кои биле основ за остварување на правото. Се укажува на потребата од донесување школски потврди во септември за децата од 7-годишна возраст па нагоре за редовен ученик на детето корисник, доказ за редовно вакцинирање и за обновување на документите. На неуките странки секогаш им е потребно дополнително објаснување за начинот на поврзување на трансакциските сметки на корисниците со МТСП, доставување потврда во банка, пошта, појаснување што треба да се преземе по добивањето на социјалниот број, обврски и задолженија на корисникот, периодот на исплата.

Дел 4: Ставови и перцепции на испитаниците во поглед на постапките и праксите при остварување на правата

Самохран родител како подносител на барањето, наспроти барател кој не е самохран родител, со оглед на законската одредба од член 22 став 2 од ЗЗД. Според добиените одговори, се постапува согласно Законот и Известувањето од Државниот завод за статистика, додека за појаснување беше наведено дека цензусот на приходи на самохран родител е дупло поголем од останатите родители кои не се самохрани. Во прашалниците беше појаснато дека е потребен доказ дека родителот е самохран, а често се бара нов извод на родени на носителот на правото. Тоа значи дека за корисниците на детски додаток, просекот по член од семејство е 5.174 денари (за другите е 2.578 ден, односно четиричлено семејство за да се стекне со право на детски додаток не смее да надминува приход од 10.348 денари), што значи самохрана мајка со две деца може да има приход до 15.522 денари и да оствари право на детски додаток. За посебен додаток исто така на самохраните родители им се исплаќа во повисок износ во однос на останатите, ако за останатите корисници износот на посебен додаток е 4.366 денари, за самохраните родители износот е 6.549 денари.

Потешкотии во пракса во поглед на **дефинирање на кругот на подносители на барањето** за детски додаток од член 22 став 2 од ЗЗД, наспроти поволноста предвидена во член 29 став 1 од истиот закон која се однесува на самохран родител, постојат во однос на примената на Закон за минимална плата и правилниците за утврдување на материјална состојба. Потешкотии постојат и по основ на цензусот за остварување на детски додаток кој е многу низок, како и по основ на финансиските средства кои се исплаќаат за детски додаток, но и при утврдување дали лицата се или не се самохрани родители во текот на користењето на правото на посебен додаток.

Како **добри практики** во постапките за остварување на паричните права, испитаниците ги издвојуваат:

- Подзаконските акти добро и целосно ја регулираат постапката за остварување одредено право.
- Во барањето за остварување на правата се наведени документите што барателот треба да ги достави со барањето и каде соодветниот документ треба да го набави.
- ЦСР-а ги информираат корисниците околу доставување на извод, наод, школска потврда и друго, како и генералното добро информирање дека обновата на документи секоја година е во ист период, што исто така се смета за добра практика.
- Релативно брза и редовна исплата на средствата на месечно ниво.
- Не постои потреба од вршење на увиди во семејствата. Поради тоа, решавањето по овие барања се одвива побрзо.
- Постапката е поедноставена и со можноста за остварување/продолжување на правото на детски додаток и преку електронска апликација.

Како **недостатоците**, односно слабостите во постапката за остварување на паричните права, беа наведени:

- Потреба од усогласување на ЗЗД со Законот за општата управна постапка (ЗОУП) при прибавување на документи од страна на службените лица, бидејќи тоа ја успорува постапката, што може да се надмине со добивање на документацијата преку електронскиот систем.
- Недостаток кај детски додаток, според испитаниците е висината на средствата кои се исплаќаат и фактот што граничниот износ за четиричлено семејство е под минимална плата, бидејќи минималната плата е променета, а во МТСП сѐ уште е останат стар цензус од 2.587,11 предвиден со Закон. Како резултат на тоа, намален е бројот на корисници на ова право.
- Во поглед на родителскиот додаток, лицата кои навреме не поднеле барање од различни причини, не може да остварат право на родителски додаток за трето дете; ова право да се користи за дете родено само во РМ (како што е правото на еднократна парична помош за новороденче); диспропорционалноста во поглед на материјалната состојба помеѓу корисниците на детски додаток и корисниците на родителски додаток (на пример, едно петчлено семејство за еден денар не може да оствари додаток за деца, а друго со високи приходи остварува право на родителски додаток).
- Недостаток на посебниот додаток е неподнесување барање за продолжување на правото, поради тоа што праксата покажува дека промените кои влијаат на правото во брачен, материјален статус, промена на место на живеење и слично најчесто вработените во ЦСР-а ги дознаваат при поднесување на барањата за продолжување на правото. Истото се однесува и за продолжување на посебен додаток, бидејќи можеби некои и не престојуваат на територијата на РМ а продолжуваат да го користат правото до 26 годишна возраст согласно новите законски измени.
- Обезбедувањето на изјавите за согласност за употреба на личните податоци, бидејќи сите полнолетни членови од семејството треба да доаѓаат во ЦСР и лично да ги потпишуват.
- Повеќе од десет години нема покачување на износот на овие права, ниту пак промена во граничниот износ на месечните примања за остварување на правата.

Самооценка на ЦСР-а во поглед на задоволството на корисниците од нивните **услуги** на генерално ниво е просечна, бидејќи сѐ уште постои незадоволство од износот на месечниот приход при остварување на правото на детски додаток и висината на цензусот согласно кој може да се користи ова право.

Проценка на потребата од допрецизирање, доуредување или менување на законската регулатива:

- Промени се потребни во остварувањето на правото на детски додаток во однос на либерализирање на начинот, условите и критериумите за остварување и користење на правото со цел опфаќање поголем број на деца што со сегашната регулатива тоа не им се овозможува. Оваа промена вклучува потреба од зголемување на граничниот износ во детскиот додаток, зголемување на цензусот за остварување на правото на детски додаток како и висината на износот на детскиот додаток, бидејќи нема промени во последните 10 години, а во меѓувреме платите се качуваат (минималната плата е покачена на 12.000,00 денари, а максималниот приход за четиричлено семејство не треба да надминува 10.348,00 денари). Нема усогласување на износот со порастот на трошоците за живот, што значи дека приходите по сите основи по член во семејството треба да се усогласува според порастот на просечната плата а не според порастот на трошоците за живот за претходната година објавени од Државен завод за статистика.
- Субвенциите од земјоделска дејност кај регистрираните земјоделци треба да влезат како приход, а земјоделските осигуреници да поднесуваат потврда за платени придонеси.
- Потребата од доуредување на член 26 од ЗЗД согласно член 22 од Законот, одредби кои се однесуваат на правото на детски додаток за деца кои се земени на издржување.
- Дополнување на Законот со проширување на опфатот со децата од семејства каде нема вработени родители со соодветна парична помош.
- Ревидирање на правото на родителски додаток за трето дете. Поднесување на барањето да биде и по истекот на рокот од три месеци, односно правото да се одобрува од наредниот месец по поднесувањето до 10 годишна возраст на детето. Училишните потврди да се доставуваат при продолжување на правото и во месец октомври, а не и во месец мај.
- Ревидирање на одредбите за родителски додаток за дете за избегнување на дискриминирачкиот контекст, бидејќи истото може да го оствари мајка државјанин со постојано место на живеење од три години, но не и татко. Во случаи кога мајката не е државјанин или нема постојано место на живеење би требало да се овозможи таткото да биде носител на правото.
- За правото на посебен додаток, потребни се промени во поглед на продолжувањето бидејќи со последните измени на законот корисниците со траен наод не треба да ги обновуваат документите односно да поднесат барање за продолжување, а со самото тоа ЦСР-а немаат увид дали лицата се на територијата на РМ.
- Промена кај паричната помош за трето дете да не се смета како приход за остварување на социјална парична помош.
- Комплетно менување на законската регулатива, со укинување на дел од правата и воведување на нови права, во насока која ќе обезбеди не само стимулирање на стапката на природен прираст, туку и запирање на иселувањето на семејствата со деца од државава.

Дел 5: Човечки капацитети

Во одделенијата за заштита на децата при ЦСР-а најчесто се двајца **вработени** службеници, но застапени се ЦСР-а и каде бројката е повисока, од еден вработен до тројца или четворица вработени. Во некои од ЦСР-а не постои посебно одделение за заштита на децата, па вработените паралелно работат и на други права. Наспроти ваквата статистика, половина од испитаниците сметаат дека во Установата каде што работат има доволен број вработени за целосно, навремено и правилно остварување на правата од детска заштита. Другата половина од испитаниците смета постои недостаток од кадровска опременост, поради големиот број на предмети за работа. Најголем број од нив наведуваат дека е потребен барем уште еден нов вработен, кој би работел на прием на барања, обнова на документи, нивен внес, скенирање на документи и слично. Што се однесува до профилот на лицата, испитаниците одговорија дека потребни се правници, економист, административен работник и социјален работник.

Во поглед на **кадровска подготвеност** и посета на обуки, резултатите се различни. Преовладуваат одговори дека вработените не посетуваат посебни обуки, а тие што одговориле позитивно споменуваат дека тоа се всушност обуките организирани од Заводот за социјални дејности за собирање поени/исполнување на часови при полагање на лиценци за работа во установи за социјална заштита. Но, овие обуки не покриваат теми од областа на законската заштита на деца и на нив не присуствуваат лицата кои работат на исплата на материјални права. Од анализа на добиените одговори заклучокот е дека на вработените им недостасуваат обуки за ЗЗД, ЗСЗ, ЗОУП, работа со семејство, работа со лица со пречки во развојот и работа со маргинализирани групи. Дополнителни коментари во прашалникот беа вклучени за потребата од обуки и консултативни средби од областа на детска заштита нивно организирање барем еднаш годишно, за размена на искуства, практики, мислења, актуелни проблеми и компаративни анализи за постапување по предмети од оваа област.

Дел 6: Координацијата и соработката меѓу релевантните актери во државниот систем за заштита на децата

Според резултатите најголем број од испитаниците, соработката со полицијата, со останатите ЦСР-а, со МТСП и со судството ја оцениле како многу добра, па и одлична, соработката со локалните власти и со адвокатите е најчесто оценета како добра, додека соработката со медиумите, граѓанските организации и интернационалните агенции и организации е најчесто оценета како непостоечка. Дел од испитаниците сметаат дека е потребно да се воспостави соработка со Централниот регистар за директен пристап во бази на податоци, медиуми во насока на подобра информираност на корисниците, невладините организации, интернационални агенции и организации, училиштата, матичните лекари и здравствените установи.

Соработката со судовите во поглед на навременото обезбедување потврди за родителско право, како и со Агенцијата за вработување во однос на ажурирани податоци при преземање, и МТСП во однос на редовната комуникација и консултации. Примери на не многу добра соработка се наведени во поглед на ненавременото ажурирање на приходите на корисниците од страна на Управата за јавни приходи што влијаат при остварување на правото, но и со адвокатите за спорните предмети, кои не секогаш се искрени со странката во однос на поднесување на жалба, негативна пракса постои и од локалната власт - потребна е поголема флексибилност, соработка и издвојување на финансиска помош во вид на еднократна парична помош која би била наменета за децата во ризик, како и корисници на посебен додаток.

Генерално земено, позитивна пракса е заштитата на личните податоци за децата, а негативна пракса од секојдневната работа е што се случува често од некои актери да не дадат одговор во законски определениот рок или да дадат нецелосни податоци. Во насока на подобрување на соработката, во овој дел од испитаниците беа дадени и препораки за почести средби со претставници на МТСП и останатите ЦСР-а, како и да се оствари соработка со другите актери кои имаат различен карактер на работа, како на пример медиумите, граѓанските организации, локалната власт, адвокатите и интернационалните агенции и организации.

5.3. ПРАВНИ СОВЕТИ И ПРАВНА ПОМОШ ОБЕЗБЕДЕНИ ВО РАМКИ НА ПРОЕКТОТ

Во периодот на имплементација на проектот „Зајакнување на социјалната заштита за деца преку правна помош" од страна на МЗМП со поддршка на УНИЦЕФ беше обезбедено советување и помош при остварување на паричните права загарантирани со ЗЗД. Правната помош беше фокусирана и обезбедувана на сите оние поединци и семејства кои имаа потреба, потешкотија при остварување на некое од посочените права и на оние кои сметале дека се ограничени или исклучени од искористување на истите. Особен фокус беше ставен на правно советување на семејствата од ромска националност и семејствата во кои има деца со попреченост. Освен правното советување, преку проектот беа преземани и активности за олеснување на пристапот до ЦСР-а во форма на помош при комплетирање барања и давање јасни и прецизни насоки и упатства, како и водење стратешки предмети со цел воспоставување позитивна судска пракса.

Овој дел од анализата содржи студија на стратешки предмети кои се воделе во рамки на проектот со опис на практиките на постапување од страна на вклучените надлежни институции, како и листа на најчести прашања поврзани со остварување на некое од паричните права од областа на заштита на децата генерирани преку дадените правни совети.

5.3.1. СТУДИЈА НА СТРАТЕШКИ ПРЕДМЕТИ ВОДЕНИ ВО РАМКИ НА ПРОЕКТОТ

5.3.1.1. Неусогласени институционални постапки и рокови за нивно спроведување се негативна последица по правата на самохран родител на три деца

А) Факти
Е.З е дваесет и четири годишна самохрана мајка на три малолетни деца. Е.З неколку недели по раѓањето на нејзиното трето дете, поднела документи за упис на детето во матична книга на родени. Од надлежната служба за водење на матичните книги била посоветувана да го промени нејзиното презиме во презимето на нејзините родители. Имено, по нејзино кажување, Е.З никогаш не била во брак, а сепак носела различно презиме од презимето на нејзините родители и со различно презиме била запишана во матична книга на родени. Постапката за промена на нејзиното презиме траела неполн месец. По добивање на решението за промена на нејзиното презиме, поднела документи за дополнително запишување на лично име на нејзиниот син, по кое се одлучувало месец и половина. Шест дена подоцна, го поднела барањето за остварување право на родителски додаток за трето дете до надлежниот ЦСР, кое одлучило да го одбие нејзиното барање од причина што истото не било поднесено најдоцна до 3 месеци од раѓањето на детето.

Б) Опис на постапката
Поради нејзината неинформираност дека постапката за промена на нејзиното презиме и дополнителниот упис на името на нејзиниот син ќе го пробие рокот за поднесување на барањето за родителски додаток за трето дете, Е.З поднела **навремена жалба** до МТСП против решението на ЦСР. Во жалбата ги опишала причините за неколку дневното пропуштање на рокот за поднесување на барањето не по нејзина вина, туку токму поради неусогласени административни процедури и рокови. Воедно, се повикала на одредба од член 109 од ЗОУП и вклучила во жалбата и предлог за враќање во поранешна состојба, а со тоа го исполнила и условот за поднесување на предлог до органот кај кого требало да се изврши пропуштеното дејствие. Жалбата и вклучениот предлог за враќање во поранешна состојба ги поднела преку надлежниот ЦСР до МТСП како второстепен орган за решавање по жалба.

МТСП, решавајќи по жалбата, доставил **решение** со кое жалбата на Е.З ја одбил како неоснована а првостепеното решение го потврдил, а со тоа ги потврдил и причините поради кои Е.З била одбиена од користење на правото - поради ненавременост на поднесување на барањето во законскиот рок. МТСП, решавајќи по жалбата со доставеното решение, не се произнело по предлогот за враќање во поранешна состојба, иако согласно член 109 став 2 од ЗОУП бил должен да одлучи во форма на заклучок. Имено, целокупното решение речиси и да не содржи образложение и единствено се повикува на посочени членови од законски и подзаконски акти кои за странката не значат ништо поради нејзината неукост и правна неинформираност.

Против решението на МТСП, Е.З поднела **тужба до УС на РМ** за поведување управен спор за оценка на законитоста на истото решение. Тужбата ја поднела поради погрешна примена на материјално право, поради непостапување според правилата на постапката која му претходела на актот на МТСП и поради погрешно и нецелосно утврдена фактичка состојба во постапка која му претходела на актот. Воедно, во тужбата Е.З се повикала на повреда на основните начела врз кои е заснована целокупната управна постапка и тоа, начелото на законитост содржано во член 4 од ЗОУП бидејќи не е решено во рамките на законот, понатаму начело на еднаквост, непристрасност и објективност содржани во 6 од истиот закон, како и занемарување на начелото од член 7 за сервисно ориентирање на органите кон остварување на правата и интересите на странките во врска со начелото од член 18 за помош на неука странка во постапката.

Речиси 8 месеци по поднесување на тужбата, УС на РМ донел **пресуда** со која тужбата ја одбил како неоснована, а оспореното решение МТСП го оценил како законито. Во пресудата утврдил дека Е.З не ги исполнила условите за остварување на правото на родителски додаток за дете утврдени во член 42 од ЗЗД и член 10 од Правилникот за поблиски услови, критериуми и начинот на остварување на правото на еднократна парична помош за новороденче и на правото на родителски додаток за дете, бидејќи барањето е ненавремено доставено. УС на РМ во пресудата заклучил дека тужбените наводи на тужителката дека по правосилноста на решението за промена на нејзиното презиме поднела и барање за дополнителен упис на личното име на нејзиниот син, но овие наводи судот одлучил да не ги смета како основ за донесување поинаква одлука од причина што според законска одредба од член 48 став 3 од ЗЗД барањето за остварување на правото на родителски додаток со потребна документација се поднесува најдоцна до наполнети три месеци од животот на детето.

Против оваа пресуда е поднесена жалба до ВУС на РМ, во која се посочени суштествените повреди на одредбите на постапката, погрешно и нецелосно утврдената фактичка состојба и погрешната примена на материјалното право.

Особено во жалбата е посочено дека не се утврдени начинот и причината за пропуштање на тримесечниот рок за поднесување на барањето за остварување на родителски додаток за трето дете, што во конкретниот случај е решителен факт. Во моментот на изработување на анализата, жалбената постапка пред Вишиот управен суд сè уште е во тек.

В) Заклучок
Случајот на Е.З е типичен случај со кој се соочуваат голем број родители на три деца, кои впрочем се обврзани да решат претходни управни прашања и постапки пред да побараат остварување на право на родителски додаток за трето дете. Од овој случај практично се гледа дека управните постапки се долги, ги пробиваат роковите за остварување други права на барателите и службените лица се инертни во упатување, референцирање и советување на странките за правата и обврските кои ги имаат во други постапки и пред други органи.

5.3.1.2. Моментот на стекнување на државјанството на мајката е од решително значење во однос на правото на кое претендира

А) Факти
Џ.А, 23 годишна скопјанка, е родена во домашни услови и уште додека била дете нејзината куќа изгорела со целокупната документација која ја поседувале, но располага со потврда од Одделението за управни работи при СУНР ОГР Скопје на Министерството за внатрешни работи во кое е назначено дека е запишана во регистарот на државјани на РМ по нејзиното раѓање, и со тоа се стекнала со македонско државјанство. Откако го склучила бракот со нејзиниот сопруг, Џ.А го пријавила нејзиното живеалиште во семејната куќа на сопругот, каде живее од 2011 година. Третото дете е родено во 2015 година, во Диселдорф, Германија. По раѓањето на трето дете, поднеле барање до надлежниот ЦСР за остварување на правото на родителски додаток за дете. Во прилог на барањето ги доставиле сите потребни документи, вклучително и докази за нејзино државјанство и нејзино пријавено престојувалиште во последните три години пред поднесување на барањето. Одлучувајќи по барањето, надлежниот ЦСР донел решение со кое утврдил дека таа не била жител и државјанин на РМ три години пред поднесување на барањето и со тоа не го исполнила законскиот услов од член 38 од ЗЗД. Од оваа причина надлежниот ЦСР не ѝ го признал правото на родителски додаток за дете.

Б) Опис на постапката за заштита на правото
Незадоволна од првостепеното решение, Џ.А преку жалба се обратила до МТСП во која ги навела причините поради кои решението на надлежниот ЦСР е неправилно и незаконско. МТСП, одлучувајќи по жалбата донело решение со кое истата ја одбива како неоснована, а решението на надлежниот ЦСР го потврдил. Како образложение на причините за донесување на ваквото решение МТСП го навел членот 38 став 2 од ЗЗД и утврдил дека Џ.А не го исполнила условот да е државјанка со постојано место на живеење во РМ во последните три години пред поднесување на барањето, бидејќи го ценел доказот за пријавено престојувалиште во семејната куќа на нејзиниот сопруг.

Против жалбата поднесена е тужба до УС на РМ во која тужба е оспорена законитоста на второстепеното решение. УС на РМ тужбата ја одбил како неоснована и констатирал дека надлежните органи правилно постапиле во постапката кога на Џ.А не и го признале правото. УС на РМ, исто како и надлежниот ЦСР и МТСП, утврдил дека Џ.А во времето на поднесување на барањето не била државјанка на РМ со постојано место на живеење три години пред поднесување на барањето.

Во законски предвиден рок, против пресудата на УС на РМ поднесена е жалба до ВУС на РМ со посочување на погрешното утврдување на фактичката состојбата и неправилна примена на материјалното право. Погрешно и нецелосно утврдување на фактичката состојба во жалбата е посочено дека е сторено во смисла на неправилно утврдување на моментот кога Џ.А е запишана во регистарот на државјани, односно во кој период таа е примена во државјанство на РМ. Преку неправилно утврдување на фактичката состојба и неправилно ценење на приложените докази, во жалбата е посочено дека е сторена и повреда на материјалното право, односно очигледна неправилна примена на член 38 од ЗЗД и член 10 од Правилникот за условите, критериумите и начинот на остварување на правото на еднократна парична помош за новороденче и на правото на родителски додаток за трето дете.

ВУС на РМ, решавајќи по жалбата донел пресуда со која жалбата ја уважува, пресудата на УС на РМ ја преиначил и одлучил тужбата да се уважи, да се поништи решението на МТСП и предметот да се врати на повторно постапување и одлучување. ВУС на РМ нашол дека пресудата на УС на РМ е незаконита, бидејќи решителниот факт во оваа управно правна работа која првостепениот суд пропуштил да го утврди е **моментот на стекнување со државјанство на мајката што впрочем е од решително значење во однос на остварување на правото на кое претендира.** Освен тоа, второстепениот суд во пресудата назначил дека органите на управата биле должни да се придржуваат и кон основните начела на управната постапка - начелото на економичност и ефикасност на постапката, начелото на сервисна ориентираност и начелото на слободна оценка на доказите од член 7, 9 и 12 од ЗОУП. ВУС на РМ утврдил дека органите биле должни по службена должност да ги проверат наводите на Џ.А која ги истакнувала во текот на постапката, односно да утврдат дека таа со државјанство се стекнала во моментот на раѓањето, а не во моментот на издавање на уверението за државјанство.

В) Заклучок
Пресудата на ВУС на РМ е од исклучително значење во однос на голем број државјани на РМ, особено за државјаните кои не располагаат во моментот со потребна доказна документација. На начин како што утврдува овој суд, органите на постапката треба по службена должност да ги потврдуваат и проверуваат наводите на странките и да прибават доволно докази според кои ќе може на најекономичен начин за странките да се реши управната работа. Ова од причина што органите треба секогаш сервисно да бидат ориентирани кон барањата на странките и да помагаат за нивно правилно и целосно остварување на правата. Уште повеќе, органите се секогаш должни да ја утврдуваат правилно и целосно фактичката состојба и врз основа на приложените докази од странките како и оние кои ќе ги прибават по службена должност, по претходна фаза на нивно поединечно ценење и нивно заедничко ценење во една целина да донесат правилна и законита одлука. Од аспект на остварување на правото на родителски додаток за дете, оваа пресуда е значење бидејќи навлегува во утврдување на моментот на стекнување на државјанството кое е решителен факт за правото кое се претендира.

5.3.1.3. Справедлив надоместок за повредено право на судење во разумен рок за корисничка на право на посебен додаток на која ѝ е оневозможено да го остварува правото на паричен надоместок за помош и нега на друго лице

А) Факти
Г.А е 32 годишна македонска државјанка и е лице со посебни потреби. Како лице со телесен инвалидитет Г.А меѓу другото е член на Сојузот на телесно инвалидизирани лица на РМ. Во текот на 2006 година имајќи ја предвид нејзината здравствена состојба и додека имала 21 година, надлежниот ЦСР донел решение со кое утврдил дека Г.А е лице со тешка телесна инвалидност, и и е препорачано остварување на правото на посебен додаток согласно ЗЗД. Во 2006 година се донесени уште 3 решенија од истиот ЦСР со кои се продолжува користењето на правото. Продолжување на правото повторно со решение е сторено и во 2009 година, 2010 година и 2011 година, во кои решенија секоја година се констатира дека странката е лице со понатамошна тешка телесна попреченост, што значи го потврдува фактот дека попреченоста на корисничката е од траен карактер.

Ова право странката го користи сѐ до првиот квартал на 2012 година, кога Г.А наполнува 26 години старост. Без доставено решение и без образложени причини правото на посебен додаток на Г.А е укинато од страна на надлежниот ЦСР.

Б) Постапка за заштита на правото на паричен надомест за помош и нега од друго лице
Поради слабата материјална и финансиска состојба и поради нејзиното оставање во материјален и социјален ризик, без никакви приходи, целосно неподвижна и со тежок инвалидитет, Г.А поднесува барање за остварување на правото на паричен надоместок за помош и нега на друго лице. Ова барање надлежниот ЦСР го одбива како неосновано. Решението не содржи подетално објаснување на причините на кое се заснова, а содржи еднолично наведување дека не се исполнети условите за користење на правото на паричен надоместок за помош и нега од друго лице, а дополнително во решението надлежниот орган само се повикал на одредбите од ЗСЗ со кои се нормира ова право (членовите 72,73,74,75,76,189,190).

Г.А ги користи сите правни лекови и иницира постапки за управни спорови, но постапката останува без правна разрешница неколку години. Од овие причини, поднесено е барање за заштита на правото на судење во разумен рок до Врховниот суд, но од страна на овој суд констатирано е дека не постои повреда на правото, поради што и нејзиното барање е одбиено. Против ова решение на Врховен суд, странката поднела жалба до советот надлежен да одлучува по жалби против решенијата на судот. По жалбата е одлучено на начин според кој истата е делумно усвоена, решението на Врховен суд во еден дел е поништено, а во останатиот дел е преиначено на начин на кој се утврдува повреда на правото на судење во разумен рок од страна на управните органи. На барателката делумно ѝ се досудува надомест за повреда на правото во износ од 10.000 денари. Специфичноста во целиот случај е дека барателката во целата постапка доставувала докази и безуспешно докажувала дека има претрпена штета во износ од 100.000 денари, со што остатокот од досудениот до бараниот износ е одбиен како неоснован.

Во секој случај, во рамки на проектот е поднесена апликација до Европскиот суд за човекови права во која се оспорува правото на судење во разумен рок од член 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи.

В) Заклучок
Во праксата на органите постои неконзистентност на постапувањето бидејќи правото на странката кое е од социјална природа еднаш и е усвоено а потоа без образложение и е укинато а со оглед дека се работи за траен инвалидитет односно здравствено фактичката состојба е непроменета ваквото постапување укажува на неправилна и неконзистетна примена на правото. Дополнително, досудениот износ од 10.000 денари не е доволен ниту за процесните и адвокатските трошоци кои барателката ги имала во текот на постапката, а особено што овој износ не е ни доволен да се надомести ускратувањето 4 години да го ужива своето право кое е од социјална природа. Оттука, генералниот заклучок е дека времетраењето на постапката и на крај, досудениот износ од 10.000 денари се на штета на барателката, при тоа целта на досудување на справедливиот надоместок не е исполнета.

5.3.1.4. Наводи на првостепениот орган за неисполнување на услови од член 48 став 3 од ЗЗД се автоматска негација на начелото на законитост бидејќи околноста за поднесување на барање зависела од издавање на јавна исправа од друг орган

А) Факти
В.Ц била во брачна заедница која на фактички план не постоела, и поради тие причини бракот судски е разведен. По развод на бракот, се родило детето Л.Ц, кое поради постоење законска претпоставка дека е родено во брак, како татко во изводот од матична книга на родени го запишале сега веќе поранешниот сопруг на В.Ц., иако била во вонбрачна врска со друго лице кое впорчем било биолошкиот родител на Л.Ц. Петнаесет дена по раѓањето на детето, В.Ц поднела барање до ЦСР, за опредлување лично име на детето, кои пак спровеле постапка преку стручниот тим од одделот за брак и семејство и им укажале на заинтересираните странки во постапката дека има потреба од покренување на постапка за оспорување и утврдување на татковство пред надлежен суд. ЦСР решението за определување лично име на детето го донело после 2,5 месеци, по кое нешто В.Ц поднела и барање за дополнителен упис и исправка на податоците на детето во Управатаза водење на матични книги. Управата за водење матични книги од моментот на поднесување на барањето за дополнителен упис, до моментот на изготвување на решението за вршење на дополнителниот упис, решавала цел месец. По добивање на оваа документација, В.Ц поднела барање повторно пред надлежниот ЦСР за остварување на правото на родителски додаток за дете.

Надлежниот ЦСР донел решение два месеца по поднесување на барањето за остварување на правото, со кое утврдил дека барателката не го остварува правото, а од причина дека барањето не е поднесено во законски определениот рок од три месеци по раѓање на детето.

Б) Постапка по жалба против првостепено решение на надлежен ЦСР
Во законски предвидениот рок, во случајот на В.Ц е поднесена жалба до МТСП за оспорување на првостепеното решение на надлежниот ЦСР. Во жалбата е посочено дека постои еклатантна повреда од страна на органите при толкување на членот 48 став 3 од ЗЗД. Имено, органот по поднесеното барање воопшто нема одлучено дали го прифаќа или го одбива барањето, туку само деклараторно врши објаснување на состојбата, а констатира дека правото нема да се користи од 04.01.2018. Во конкретниот случај малолетното дете на В.Ц., Л.Ц, е родено на 25 Јули 2017. Ова значи дека кога би му се признавало ова право тоа би требало да биде од 25.07.2017 година, а не од 04.01.2018 година како што утврдил органот.

Исто така, во жалбата е посочено дека решението на првостепениот управен орган (надлежниот ЦСР) е непроверено и неправилно бидејќи во него не е објаснето што станува со периодот од 25.07.2017 година до 04.01.2018 година за кој период согласно членот 48 од ЗЗД требало да се остварува правото.

Во однос на законскиот услов за поднесување на барањето три месеци од раѓањето на третото дете, во жалбата е посочено дека наводите на првостепениот орган се автоматска негација на начелото на законитост, бидејќи околноста за поднесување на конкретното барање зависела од издавање на јавна исправа од друг државен орган, односно од Управата за водење на матичните книги во рамки на Министерството за правда. Согласно доказите во предметот може јасно да увиди дека првиот извод од Управата за водење на матичните книги од Министерството за правда е издаден на ден 30.11.2017 година од причина што претходно се водела постапка во ЦСР за определување на лично име на детето, заради фактот што детето не е родено во брак, туку во вонбрачна заедница односно врска со вонбрачниот партнер на неговата мајка В.Ц. Поради ова, се водела претходна постапка за утврдување на личното име на детето. Од доказите е неспорно дека В.Ц ја повела постапката пред наполнување на трите месеци живот на детето, па оттука извршила прекин на рокот за поднесување на барањето за остварување на правото на родителски додаток за дете. Оттука, јасно е дека постапката е иницирана по претходно барање до Управата за водење на матични книги Скопје на ден 11.08.2017 година бидејќи без утврдување лично име на малолетното дете не може да се издаде извод од Матична книга на родени.

Во моментот на изработување на анализата, жалбената постапка пред МТСП е во тек.

В) Заклучок
Уште еден пример кој говори за предолгото траење на управните постапки од различен вид кои задираат во законски предвидените рокови за покренување на управни постапки од друг вид во кои се остваруваат определни права од областа на детската заштита. Повеќе од очигледно е дека поради одолговлекување на постапката од еден државен орган странките ги губат своите права пред друг државен орган во случајот ЦСР. Оттука произлегува потребата од понапредно обучување на одговорните службени лица за значењето на настапување на прекин на една постапка наспроти значењето на пропуштање на преклузивни рокови и губење на правата кое сериозно влијае на остварување на правата на граѓаните.

5.4. ПРАВНИ СОВЕТИ ВО РАМКИ НА ПРОЕКТИ

Преку анализирање на дадените правни совети во рамки на проектот, произлегуваат најчестите прашања и проблеми со кои се соочени корисниците на правата од областа на детската заштита.

Идентификувани се следните совети и информации за кои интересот бил во значителен размер:

а) Правни совети за остварување, односно продолжување на правата за заштита на децата и потреба од дополнително појаснување за:

- видовите парични права од предметна област и постапката во која тие се остваруваат,
- условите за остварување односно продолжување на правата за заштита на децата;
- потребната документација која треба да се достави во прилог на барањето, со дополнителни насоки и упатувања до надлежни институции од каде документацијата се прибавува;
- законски предвидените рокови за поднесување на барањата со осврт за последиците кои настануваат од нивно пропуштање.

б) Правни совети за одбивање односно престанок на правата за заштита на децата и потреба од дополнително појаснување за:

- причините поради кои е донесено решение за одбивање односно престанок на правото;
- правните лекови и механизми за заштита на нивните права, содржината и елементите на овие писмена.
- Правната помош за остварување/продолжување на правата за заштита на децата беше насочена кон потполнување на барањата за остварување/продолжување на конкретното право и по потреба лична придружба при поднесување на барањата до надлежниот ЦСР. Од увидот во евидентираните правни совети обезбедена во рамки на проектот, изведени се следните заклучоци:
- Лицата најчесто имаат потешкотии при разбирање на насоките кои им ги даваат ЦСР-а за документацијата која е потребна во прилог на писмените барања за остварување на некое од правата од областа на заштита на децата, па често се случува да се враќаат во ЦСР повеќе пати;
- Лицата, кои прв пат имаат намера да поднесат барање за остварување на некое право од оваа област, сметаат дека доколку добијат усно посочување од службениците во ЦСР-а дека не ги исполнуваат условите со тоа постапување се прекршуваат нивните права, особено што им се ускратува правото да поднесат жалба до МТСП или да покренат управен спор;
- Во однос на приложување на документација кон барањето за остварување/продолжување на правото, во самиот образец за остварување на правото се наведени кои документи ги обезбедува самата странка, а кои документи ги обезбедува надлежниот ЦСР по службена должност. Целосната документација вклучувајќи ја и таа која се обезбедува по службена должност им се бара на самите странки да ја обезбедат сами. Постои ризик доколку странките не ја носат со нив и оваа документација, нивното барање да не биде примено преку архивата на надележниот ЦСР.
- Странките многу често се враќани од страна на надлежните лица да дојдат друг ден, поради техничка неможност да го спроведат барањето или да го проверат текот на постапката. Тоа најчесто е поради две причини: нефункционирање на софтверот во кој странките имаат досие и поради недостаток на хартија за печатење бидејќи ЦСР треба да им обезбеди барања за остварување/продолжување на определено право, изјави, како и решенија.

6. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

ЗАКЛУЧОК 1: Законот за заштита на деца треба да претрпи измени, дополнувања, прецизирање на одредбите и негово усогласување со други релевантни закони. Одредбите кои ги уредуваат правилата за парични надоместоци за заштита на деца треба да се ревидираат и усогласат според потребите во македонски контекст.

ПРЕПОРАКИ ВО ОДНОС НА ОПШТИТЕ ПРАВИЛА:

- Воедначување на уредувањето на надлежноста на Центарот за социјална работа за прием на барањата, од член 41, став 3 од Законот за заштита на децата.
- Усогласување на роковите за одлучување по барањата за остварување на паричните права за заштита на децата со принципот на итност. Во оваа насока е и препораката за усогласување на Законот за заштита на децата со Законот за општа управна постапка при прибавување на потребната документација по службена должност.
- Прецизирање на одредбата за обновување на правата во поглед на рокот за доставување до 31 март, нејзиниот карактер и последиците за странките.

ПРЕПОРАКИ ЗА ЗАКОНСКИ ОДРЕДБИ ПОВРЗАНИ СО ПАРИЧНИТЕ ПРАВА

- Интервенирање во член 22 став 2 од Закон за заштита на децата во поглед на дефинирање на кругот на подносители на барањето за детски додаток, прецизирање на толкувањето на членовите од Законот за заштита на децата кои се однесуваат на самохрани родители, утврдување на примената на Закон за минимална плата и правилниците за материјална состојба. Цензусот за остварување на правото на детски додаток е многу низок и не одговара на состојбата во која голем дел од македонското население се наоѓа. Оттука и препораката за ревидирање на лимитот, како по основ на финансиските средства кои се исплаќаат за детски додаток, така и при утврдување дали лицата се или не се самохрани родители во текот на користењето на правото на посебен додаток.
- Законот потребно е да се стави и во функција на децата од семејства каде нема вработени родители со соодветна парична помош.
- Правото на родителски додаток за трето дете за кое постојат премногу ограничени законски услови, потребно е да биде пофлексибилно поставено. За таа цел неопходна е интервенција во текстот во смисла на вклучување на подолг рок за поднесување на барањето. Во насока на користењето на ова право и негово продолжување, препораката е потребната документација (училишни потврди) да се доставува и во месец октомври, како втор месец по почетокот на учебната година.
- Интервенирање во законскиот текст кај корисникот на правото на родителски додаток за трето дете кое право може да го оствари мајката државјанин на РМ со постојано место на живеење од три години, но не и таткото. Во случаи кога мајката не е државјанин или нема постојано место на живеење би требало да се овозможи таткото да биде носител на правото.
- Паричната помош за трето дете да не се смета како приход за остварување на социјална парична помош.
- Реформирање на средствата по основ на користење на правото на детски додаток чија вредност е премногу мала во однос на просечната плата. Потребно е зголемување на лимитот по член на семејство за остварување и користење на правото на детски додаток (граничниот износ за четиричлено семејство е под минимална плата, минималната плата е променета, а во МТСП се уште е останат стар цензус од 2587,11).
- Постои диспропорционалност во поглед на материјалната состојба помеѓу корисниците на детски додаток и корисниците на родителски додаток (на пример, едно петчлено семејство за еден денар не може да оствари додаток за деца, а друго со високи приходи остварува право на родителски додаток). Потребна е итна интервенција во оваа насока.

ЗАКЛУЧОК 2: Релевантните државни органи кои се вклучени во системот на детска заштита, без исклучоци треба секогаш да бидат сервисно ориентирани кон барањата на странките и да помагаат при правилно и целосно остварување на правата, со дадено доволно внимание на начелото на економичност за барателот. Органите се секогаш должни да ја утврдуваат правилно и целосно фактичката состојба и врз основа на приложените докази од странките како и оние кои ќе ги прибават по службена должност, по претходна фаза на нивно поединечно ценење и нивно заедничко ценење во една целина да донесат правилна и законита одлука.

ПРЕПОРАКИ:

- Потребни се итни подобрувања во спроведувањето на прибавувањето на документација по службена должност, бидејќи со ненавременото доставување на документацијата од надлежните органи или други субјекти се загрозува остварувањето на правото на странката. Недоследноста би се надминала со електронска поврзаност на релевантните институции при прибирање и доставување на потребна документација.
- Постои потреба од усогласување на различни управни постапки пред различни управни органи, кои се јавуваат како претходни постапки за решавање на претходни прашања за остварување на некои од правата од детска заштита. Поради одолговлекување на постапката од еден државен орган странките ги губат своите права пред друг државен орган како на пример Центар за социјална работа.
- Во државниот систем за детска заштита се препорачува да бидат вклучени понапредни обуки на одговорните службени лица за значењето на настапување прекин на една постапка наспроти значењето на пропуштање преклузивни рокови и губење на правата од оваа област. Потребни се обуки од аспект на начела и правила предвидени во Законот за општата управна постапкаво контекст на Законот за заштита на децата, посебна серија на обуки за Законот за заштита на децата, Законот за социјална заштита, работа со семејство, работа со лица со пречки во развојот и работа со маргинализирани групи. Дополнително, вклучување консултативни средби од областа на детска заштита за претставници на Центрите за социјална работа на годишно ниво, со цел размена на искуства, практики, мислења, актуелни проблеми и компаративни анализи за постапување по предмети од оваа област.
- Потребно е да се изнајде механизам во однос на обезбедување на изјавите за согласност за употреба на личните податоци, бидејќи праксата на Центрите за социјална работа покажува дека сите полнолетни членови од семејството треба да доаѓаат во Центарот и лично да ги потпишуват.
- Во државниот систем за детска заштита треба да се изнајде и механизам за воспоставување соработка со релевантни актери од оваа областа, како што се: судството, полицијата, Централниот регистар, медиуми во насока на подобра информираност на корисниците, невладините организации, интернационални агенции и организации, училиштата, матичните лекари и здравствените установи.
- Во своето постапување, органите треба да покажуваат конзистентност и издржаност во образложението на одлуките, за да нема случаи каде правото на странката кое е од социјална природа еднаш и е усвоено, а потоа без образложение и е укинато.

ЗАКЛУЧОК 3: Најголем број жалби до Министерство за труд и социјална политика и жалби до Виш Управен суд се поднесени за правото на родителски додаток за трето дете. Статистиката покажува дека Вишиот управен суд за жалбите по правото на родителски додаток одлучил во корист на странката во само 10 % од случаите. За споредба, во поглед на детскиот додаток повеќе од половина од донесените пресуди се во полза на незадоволната странка, кај предметите од областа на посебниот додаток, повеќе од 70% од пресудите се во полза на странката. Ваквата диспропорционалност укажува на тоа дека исклучително мал број од странките успеваат да стигнат до највисоката инстанца од оваа област за заштита на своите права.

ПРЕПОРАКИ:

- Воспоставување механизам за соодветна информираност, правна помош и поддршка на странки, особено работа со зголемен процент на сензибилизација.
- Навремено и соодветно информирање на странките за правните лекови кои им стојат на располагање.
- Преземање мерки за поедноставување на управните постапки кои се екстремно долги, ги пробиваат роковите за остварување на други права на барателите и службените лица се инертни во упатување, реферирање и советување на странките за правата и обврските кои ги имаат во други постапки и пред други органи.
- Намалување на времетраењето на постапките кои се водат по повод управен спор.

Користена литература

При изработката на оваа методологија консултирана е следнава литература:

Правни извори:

- Устав на Република Македонија (Службен весник на Република Македонија, бр.52/1991; 01/1992; 31/1998; 91/2001; 84/2003; 107/2005; 03/2009; 13/2009; 13/2009 и 49/2011)
- Закон за заштита на децата (Службен весник на Република Македонија, бр. 98/2000; 17/2003; 65/2004, 113/2005, 98/2008; 107/2008; 83/2009; 156/2009; 51/2011 и 157/2011)
- Закон за семејството (Службен весник на Република Македонија бр. 80/1992, 9/1996, 38/2004, 33/2006, 84/2008, 67/2010, 156/2010, 39/2012, 44/2012, 38/2014, 115/2014, 104/2015 и 150/2015)
- Закон за социјалната заштита (Службен весник на Република Македонија бр. 79/2009; 36/2011; 51/2011; 166/2012; 15/2013; 79/2013; 164/2013; 187/2013; 38/2014; 44/2014; 116/2014; 180/2014; 33/2015; 72/2015; 104/2015; 150/2015; 173/2015; 192/2015; 30/2016; 163/2017 и 51/2018)
- Закон за работните односи (Службен весник на Република Македонија бр. 62/2005, 106/2008, 161/2008, 114/2009, 130/2009, 149/2009, 50/2010, 52/2010, 124/2010, 47/2011, 11/2012, 39/2012, 13/2013, 25/2013, 170/2013, 187/2013, 113/2014, 20/2015, 33/2015, 72/2015, 129/2015, 27/2016 и 120/2018)
- Закон за општата управна постапка (Службен весник на Република Македонија бр. 124/15)
- Закон за управните спорови (Службен весник на Република Македонија бр. 62/2006 и 150/2010)
- Закон за судовите (Службен весник на Република Македонија бр. 58/2006, 62/2006, 35/2008, 150/2010 и 83/2018)
- Правилник за формата и содржината на обрасците на барањата и потребната документација за остварување на правата за заштита на децата 70/2013
- Правилник за поблиските услови, критериуми и начинот за остварување на правата за заштита на децата 62/2013
- Правилник за начинот на водење на евиденцијата и документацијата и за содржината и формата на евиденцијата на документацијата за правата за заштита на децата 62/2013
- Правилник за поблиските услови, критериуми и начинот на остварување на правото на партиципација во трошоците за згрижување, воспитание, одмор и рекреација на деца во јавните установи за деца 19/2014
- Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021, Министерство за труд и социјална политика
- Декларација за заштита на правата на детето
- Универзална декларација за човекови права
- Конвенција за правата на детето и двата факултативни протоколи кон конвенцијата 1) за правата на детето кој се однесува на вклучување на деца во вооружени конфликти и 2) протокол кој се однесува на продажба на деца, детска проституција и детска порнографија
- Конвенција за правата на лицата со инвалидност и Факултативниот протокол кон конвенцијата за правата на лицата со инвалидност

Останата литература

- Анализа и препораки за поправичен и поефикасен систем на надоместоци за деца - Зајакнување на социјалната заштита на деца, Уницеф, 2013 година
- Извештај на Европската комисија за напредокот на Р.М во 2016 година
- Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права во 2013 година во Р.Македонија, Народен правобранител
- Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2014 година во Р.Македонија, Народен правобранител
- Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2015 година Р.Македонија, Народен правобранител
- Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2016 година Р.Македонија, Народен правобранител
- Годишен извештај за степенот на обезбедување, почитување, унапредување и заштита на човековите права и слободи, 2017 година Р.Македонија, Народен правобранител
- Основен извештај, Парични надоместоци за децата од семејствата во социјален ризик - Истражување на искористеноста на социјалните бенефиции и факторите кои го ограничуваат пристпот на ромската заедница. Уницеф, Рома Сос, 2017 година
- Прирачник за остварување на правата од областа на социјалната и детската заштита, 2011 година, ОБСЕ и МТСП
- Проценка на реформата на системот за заштита на децата во ПЈР Македонија, 2007 година, УНИЦЕФ
- Социјална заштита на деца, млади и возрасни лица, Државен завод за статистика, 2015 година

Скопје, октомври 2018