

Д-р Илија Тодоровски

Факултет за политички науки и ме-
ѓународни односи - Прв приватен
универзитет ФОН

**КОМПАРАТИВНИ АСПЕКТИ
НА ПОЛИТИЧКИОТ СИСТЕМ
НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА И
СОВРЕМЕНИТЕ
ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ
ВО СВЕТОТ**

АПСТРАКТ

Република Македонија стана суве-
рена и независна држава во 1991,
вршејќи радикални политички и
економски промени, во духот на со-
времените светски трендови. Овие
реформи, на концепциско и про-
грамско ниво, мораа да бидат ставе-
ни во новиот Устав, донесен истата
година. Но, поради недостаток на
време и визија, концепцијата на но-
виот општествен систем, покрај из-
весни достигнувања, се карактери-
зираше и со битни пропусти.

Ilija Todorovski, Ph.D.

Faculty of Political Sciences and
International Relations – First Private
University FON

**COMPARATIVE ASPECTS
OF THE POLITICAL
SYSTEM OF THE
REPUBLIC OF MACEDONIA
AND THE CONTEMPORARY
POLITICAL SYSTEMS IN
THE WORLD**

ABSTRACT

The Republic of Macedonia became a
sovereign and independent state in the
year 1991, performing radical politi-
cal and economic changes following
the contemporary world trends. These
reforms, at both conceptual and pro-
gram level, had to be embedded in the
new Constitution, which was adopted
in the course of the same year. Never-
theless, due to lack of time and vision,
the conception of the new social sys-
tem, apart from certain accomplish-
ments, was characterized by crucial

Во областа на државната организација, најбитниот пропуст беше создавањето на законодавен орган, политички речиси целосно неодговорен, поради неможноста да биде распуштен и поради малите можности законите кои ги донесува да бидат оспорени од некаков политички субјект.

Во тој контекст, преку споредба со современите политички системи, во овој труд се идентификуваат ситуации за зголемување на одговорноста на македонскиот законодавен орган преку негово распуштање и отповик на неговите претставници.

Клучни зборови: политички систем, Република Македонија, собрание, Претседател на РМ, отповикување

omission as well.

In the area of state organization, the most significant omission was the establishment of a legislative body, politically almost utterly irresponsible, due to the impossibility of being adjourned and due to the slim chances of having these laws disputed by any political entity.

In such a context, by means of comparison with the contemporary political systems, this work identifies situations for increasing the responsibility of the Macedonian legislative body by means of its dissolution and revocation of its representatives.

Key words: political system, the Republic of Macedonia, Assembly, President of RM, revocation

1. ВОВЕД

Република Македонија стана суверена и независна држава во 1991 година, кога го донесе и својот Устав. Независноста дојде како резултат на дезинтеграцијата на СФР Југославија, во услови кога конфронтацијата помеѓу југословенските Републики беше голема, и која доведе и до вооружен судир меѓу нив. Историскиот миг наложуваше да се дејствува брзо, и да се формира независна и суверена држава, чија севкупна организација ќе биде осмислена во духот на современите трендови. Тоа подразбираше повеќе радикални промени, првично фокусирани во областа на политичкиот и економскиот систем. Во тој контекст, прво, СР Македонија, дотогашната федеративна единица на СФР Југославија, требаше да се трансформира во независна и суверена држава со унитарен карактер; второ, требаше политичкиот систем на работничко самоупраување да се замени со повеќепартиски политички систем; трето, собранискиот политички систем, кој повеќе одговараше на социјалистичкиот карактер на државата, требаше да се замени со парламентарен систем, заменувајќи го принципот на единство на власта со принципот на поделба на власта, а во областа на економијата требаше договорната економија да се замени со пазарна, а општествената сопственост на средствата за производство со при-

ватна. Сите овие реформски зафати, иако само на концепциско и програмско ниво, мораа да бидат ставени во новиот Устав, кој беше донесен при крајот на 1991. Истиот беше донесен во краток временски период, така што за неговото целосно обмислување недостасуваше и време, поради надворешните притисоци врзани за признавањето на македонската држава, но недостасуваше и критична маса на сознанија како да се востанови нов општествен систем прилагоден на македонските специфики - кај значителен дел од македонската научна и политичка јавност. Со тоа, Уставот од 1991, кој даде тек на транзициските процеси во Република Македонија, покрај извесни достигнувања, се карактеризираше и со битни пропусти.

Со текот на времето, дојде до определена стабилизација на бурните процеси кои го карактеризираа овој период. Кон крајот на 1995 година дојде до делумна стабилизација на односите со Грција и крај на војната во Југославија, со што блокадите за трговија и промет на стоки и услуги во насока на Грција и бившите југословенски републики беа отстранети, а тоа доведе и до крај на негативниот економски тренд. На почетокот на наредната деценија, процесот на приватизација, иако претежно неуспешен, беше завршен, а по војната во Република Македонија (2001) започна процесот на децентрализација, со што јавното внимание беше свртено кон локалната самоуправа, во која дојде до битно зголемување на локалните надлежности, но и недоволни средства за нивна реализација. Секако, овој миг, кога процесот на децентрализација, и покрај големите проблеми со кои се соочува, има своја развојна динамика, обезбедува простор дел од општествената енергија да се насочи кон промена на друг дел од политичкиот систем, односно кон реорганизација на државната власт.

Мотивот да се актуелизира оваа тема денес лежи во околноста што веќе постојат емпириски искуства за функционирањето на политичкиот систем во сите негови сегменти и порелаксантно време за преиспитување на поставеноста и функционирањето на државните институции. Имено, она што е забележливо дека треба да се стори е да се воведат систем на одговорност на сите побитни институции во системот, односно можност секоја политика или побитните законски решенија да можат да бидат политички преиспитани и спорени доколку тие не се во интерес на граѓаните. Уште поконкретно кажано, политичкиот систем на Република Македонија се карактеризира со Собрание, како законодавен орган кој ниту еден орган не може да го распушти, значи е политички неодговорно, и во таков случај, во своето функционирање може да предизвикува субоптимално функционирање на целокупниот политички и општествен систем. Секако, и конституирањето и дејствувањето на некои други институции би можело да биде преиспитано и ревидирано.

2. ГЕНЕЗА (ИСТОРИЈАТ) НА ПРОБЛЕМОТ

Претходник на системот кој почна да се гради во транзицискиот период беше собранискиот систем, востановен во повоен период, кој доби своја последна разработка со уставите на СФРЈ и СРМ од 1974 година. Според Уставот на СРМ од 1974 година, Собранието на СРМ претставуваше орган на општественото самоуправање и највисок орган на власта на Републиката (чл. 147). Во тој контекст, Собранието имаше бројни надлежности, од кои најзначајни беа:

- да ја утврдува политиката и да одлучува за основните прашања од значење за политичкиот, стопанскиот, социјалниот и културниот живот и општествениот развој;
- да го донесува општествениот план, буџет, прописи, и другите општи акти;
- да претресува прашања од областа на народната одбрана, безбедноста и општествената самозаштита, итн.

Собранието на СРМ имаше надлежност да формира органи на управа, кои имаа обврска да ја спроведуваат утврдената политика и да ги извршуваат законите, прописите и другите општи акти на Собранието и на извршниот орган. Собранието, исто така, имаше надлежност да формира Извршен совет како извршен орган на Собранието на СРМ. Овој беше одговорен за спроведувањето на политиката и за извршувањето на законите пред Собранието на СРМ. Изборот и именувањето на сите функционери на Извршниот совет на Републиката, другите функционери во државната управа и судиите на повисоките судии, беа во надлежност на Собранието на СРМ.

Односот помеѓу законодавниот и извршниот орган беше профилиран преку нивните надлежности. Собранието имаше надлежност

- да основа органи на управата;
- да избира, именува и разрешува определени функционери на тие органи;
- да врши политичка контрола над работата на својот извршен орган и органите на управата, итн. (чл. 160).

Од изложеното може да се согледа дека политички доминантен орган беше Собранието, што е во духот на принципите на функционирање на собранискиот политички систем. Тоа не можеше да биде распуштено од било кој друг државен орган или друг субјект на политичкиот систем. Сепак, определена контрола или ограничување на неговото дејствување или одговорност можеше да се согледа преку неколку институции:

- уставот го стипулираше постоењето на Уставниот суд на СРМ, кој беше носител на заштитата на уставноста, односно, чија функција беше да востанови дали републичките закони, значи тие кои ги носи Собранието, се во согласност со Уставот на СРМ (чл. 253 и 254);

- делегатите во Собранието можеа да бидат отповикани (чл. 157);
- Собранието на СРМ можеше да распише референдум заради претходно изјаснување на работните луѓе за одделни прашања од негова надлежност, или заради потврдување на закони, прописи, и други општи акти. Одлуката донесена на референдум беше задолжителна (чл. 163).

Во текот на 1990 и 1991 година дојде до трансформација на политичкиот систем, пред се преку воведување повеќепартитство, за што претходно говоревме. Со цел на понатамошно прилагодување на својот политички систем кон западните развојни трендови, Република Македонија прокламираше и направи извесен политички и легислативен напор за воведување на парламентарен политички систем, што беше прифатено во медиумите и дел од научната јавност. Со Уставот од 1991 и беа воведени определени промени, кои носат определена мешовитост на системот, но сепак во системот политички доминира Собранието, што значи, дека и покрај тенденцијата да се оди на мешовитост, сепак политичкиот систем на РМ во значителна мера содржи и компоненти и принципи на функционирање на собранискиот политички систем. Аргументи за ова нудат начинот на конституирање и надлежностите на побитните органи на државната власт. Подетално разработено:

- **Уставот** јасно ги разграничува законодавната, извршната и судската власт, што е карактеристика на политичките системи каде доминантен принцип на организацијата на државната власт е поделбата на власта, а такви се парламентарниот и претседателскиот систем;

Носител на **законодавната власт** е Собранието на РМ, кое е и претставнички орган на граѓаните. Тоа го:

- донесува и изменува Уставот
- донесува закони и дава нивно автентично толкување
- ги утврдува јавните давачки
- ратификува меѓународни договори
- донесува највисоки одлуки за постоењето на државата, како одлуки за војна и мир, менување на границите, итн.;

Извршната власт е бицефална - составена е од Претседателот на РМ и Владата на РМ. Во овој контекст, политичкиот систем на РМ ја носи карактеристиката на секој парламентарен систем, каде власта е бицефална, и е поделена помеѓу шефот на државата и владата.

Шефот на државата, односно **Претседателот на РМ**, игра далеку побезначајна улога во извршната власт. Тој

- го определува мандатарот за состав на Владата на РМ, но следејќи ја уставната определба мандатарот да и припаѓа на партијата или партиите кои имаат мнозинство во Собранието;
- ги поставува и отповикува со указ амбасадорите и пратениците на РМ во странство;

- предлага избор на високи државни функционери;
- именува и разрешува и други носители на државни и јавни функции утврдени со Устав и закон, во кои не влегуваат министрите или високите судски органи;
- е претседател на Советот за безбедност на РМ, во кои влегуваат високи функционери во областа на безбедноста, одбраната и надворешните работи, итн.

Носител на извршната власт е **Владата**. Како и во многу парламентарни системи, таа

- ја утврдува политиката на извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и е одговорна за нивното извршување;
- предлага закони, републички буџет, и други прописи што ги донесува Собранието;
- предлага просторен план на РМ;
- донесува уредби и други прописи за извршување на законите;
- дава мислења за предлозите на закони кои на Собранието му ги поднесуваат други овластени предлагачи;
- воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави, итн.

Притоа, некарактеристично за парламентарниот систем е Претседателот да биде избран од граѓаните. Во Парламентарниот систем шефот на државата е или наследен (монарх) или е биран од законодавниот орган на државата, односно парламентот. Оваа карактеристика, Претседателот на државата да биде биран од граѓаните се среќава или во претседателски систем (САД) или во полупретседателски систем (Франција)

- РМ има независно судство. Во тој контекст, покрај Врховниот суд на РМ, кој е највисок суд во Републиката, и го обезбедува единството во примената на законите од страна на судовите, има и Уставен суд, кој ја штити уставноста и законитоста. Суд со овластувања да ја цени уставноста на законите се среќава и во парламентарните и во претседателските политички системи, а во Република Македонија има и своја историска димензија, односно е институција преземена од претходниот систем.

Ако и во овој период се анализираат меѓусебната поставеност на трите власти во Република Македонија, онака како што е тоа содржано во Уставот, секако ќе се забележат нецелосни, но не и занемарливи сличности со тие од претходниот период, односно со собранискиот политички систем. Имено, иако мандатарот, односно идниот премиер се определува од страна на Претседателот на државата, секако, земајќи ги предвид изборните резултати, Владата на предлог на мандатарот ја бира Собранието на РМ (чл. 90). Владата, и секој нејзин член, за својата работа одговара пред Собранието. Интерпелација може да се постави за Владата и за секој нејзин член поединечно (чл. 72). Притоа, Собранието може да и изгласа недоверба на Владата (чл. 90). На Владата и

престанува мандатот и кога Собранието се распушта, а доколку Претседателот на Владата предложи разрешување на повеќе од една третина од членовите на Владата од првобитниот Состав, Собранието одлучува како за избор на нова Влада. Собранието, од своја страна може да се распушти само ако за тоа се изјасни мнозинството од вкупниот број пратеници (чл. 63). Значи, меѓу Владата, која е стожер на извршната власт, и Собранието на РМ, како единствен законодавен орган, не постои политичка рамнотежа, следејќи ја нивната правна поставеност во Уставот. Собранието може да ја распушти Владата, Владата не може да го распушти Собранието. Исто така, Собранието ги избира и судиите на Уставниот суд на РМ. Единствено ограничување од страна на извршната власт врз законодавната е суспензивното вето кое Претседателот на државата може да го стави врз законите што ги донесува Собранието, но со изразито краток рок. Веќе на наредната седница Собранието може да го донесе законот, кој бил под вето на Претседателот на РМ, при што при повторното донесување на законот, претседателот на Републиката е должен да го потпише Указот за прогласување на законот (Чл. 75).

Собранието на РМ, и во транзицискиот период, значи после 1991 година, има извесни ограничувања во своето дејствување. Едно веќе спомнато е суспензивното вето на Претседателот на донесените закони. Друго ограничување, како и во претходниот период е, Уставниот суд на РМ да прогласи неуставност на некој закон, односно неусогласеност на конкретен закон со Уставот, што има ефект на апсолутно вето. Третото ограничување лежи во можноста најмалку 150.000 избирачи да поднесат предлог за распишување референдум за одделни прашања во надлежност на Собранието, при што Собранието е должно да распише референдум во таков случај, а одлуката на референдумот е задолжителна (чл. 73).

Имајќи ги предвид претходните околности, би можеле да заклучиме дека Собранието како орган има свои ограничувања, но тие во практика се мали. Суспензивното вето на Претседателот може да биде временски сведено на изразито краток период, понекогаш на еден месец, а тоа не повлекува отежнат начин на одлучување, како во САД, каде суспензивното вето на Претседателот бара двотретинско мнозинство при повторно разгледување односно донесување на односниот закон, и тоа во двата дома - Претставничкиот дом и Сенатот. Ограничувањето на Уставниот суд се сведува само на правната усогласеност на донесениот закон со Уставот или системските закони, што е сепак помал дел од проблемот, бидејќи многу закони се усогласени со Уставот, но не се доволно стручно или политички издржани, односно не произведуваат развојни ефекти или подобрувања во функционирањето на целокупниот општествен систем. Што се однесува до референдумската можност на граѓаните, таа постои, но ретко би можела да се искористи, бидејќи, собирањето на 150.000 потписи во Република Македонија е тешко изводлива операција, поради недоволно високото ниво на политичка култура, но и поради идеолошката, верската и етничката фрагментираност на населението во РМ, така што таков

зафат би можел да биде организиран и успешен во изразито ретки случаи, со што, сепак речиси во целост, законите се резултат на работата на Собранието. А Собранието, веќе спомнавме дека не може да биде распуштено од друг државен орган или друг политички субјект, при што во транзицискиот период, после 1991 година, отповикот на пратениците како институција која претставува политичка одговорност на пратениците отпадна, со што стигнуваме до тоа дека Собранието и во овој период останува речиси целосно политички неодговорно.

3. КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА

Политичката неодговорност на еден ваков значаен орган не претставува позитивна претпоставка за функционирањето на политичкиот систем. Политичката неодговорност може да се манифестира преку разгледување на нерелевантни прашања, преку одлуки кои не кореспондираат со мислењето и потребите на граѓаните, преку разгледување и на релевантни прашања на екстензивен и не секогаш конструктивен начин. Значи, Собранието може да си дозволи неефикасност или неконструктивност преку донесување на закони и други прописи, кои можат да не претставуваат развоен фактор. Политичка неодговорност во современите политички системи би можела да постои кај некој политички орган, каков што е монархот или шефот на државата во британскиот политички систем, кој е политички маргинализиран во функционална смисла, или во претседателскиот систем, каде законодавниот дом никој не може да го распушти, но неговото дејствување е под силни кочници и од страна на Претседателот, како носител на извршната власт, и од Врховниот суд, како највисок носител на судската власт. Претседателот му наметнува кочници или ограничувања на Конгресот преку неговото обраќање до Конгресот на почетокот на секоја година со *Пораката за состојбата во Унијата*, со што му наметнува разгледување на неговата законодавна програма, како и суспензивно вето, кое бара многу потешко остварливо двотретинско мнозинство на двата дома на Конгресот при повторното донесување на законот. (Тренеска, 1999). Од друга страна, и Врховниот суд, кој има надлежност да обезбедува уставност, има право, покрај правната, да ја цени и политичката страна на донесените закони, и доколку не најде дека е тоа во интерес на САД, може законите на Конгресот да ги прогласи за неуставни, со ефект на апсолутно вето. (Кекеновски, 2005)

Нашата компарација би можела да биде завршена со анализа на Собранискиот систем во Швајцарија, со којашто секако нашиот систем има допирни точки, имајќи ја предвид политички посланата поставеност на законодавната во однос на извршната власт. Таму, Сојузното Собрание, кое има законодавни овластувања, е неприкосновено во однос на извршната и судската власт, бидејќи тоа има право да ги именува функционерите во овие две власти, и политички да се наметне во случај на спор со извршната власт, барајќи таа да

се прилагоди на собраниските одлуки, но во швајцарскиот политички систем, постои традиција на често одлучување за најважните прашања од страна на народот, преку народната иницијатива и референдумот, а исто така во политичкиот систем на Швајцарија постои институцијата отповик, што е дополнителен фактор на одговорност (Кекеновски 2005). Значи, во сите политички системи на развиените држави, постојат значајни фактори кои го контролираат или ограничуваат дејствувањето на сите државни институции, за разлика од Република Македонија, каде во однос на Собранието, некои од тие ограничувачки фактори *de iure* постојат, но во практика не се силно изразени, и се една од причините за субоптималното функционирање на политичкиот систем.

4. ИЗЛЕЗНИ РЕШЕНИЈА

Во тој контекст, политичкиот систем на Република Македонија би требало да го подобри своето функционирање преку зголемување на политичката одговорност на законодавната власт. Секако, би можеле да постојат неколку насоки на ваквото размислување. Една од нив е Собранието да може да биде распуштено, како што е тоа случај во парламентарните политички системи. Во случајот на Велика Британија, Владата може да иницира распуштање на Парламентот, односно Домот на комуните, а формално тоа го прави шефот на државата односно монархот. Во Велика Британија (Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска) има неколку ситуации кога Парламентот може да биде распуштен, а за оваа анализа е најкарактеристична ситуацијата кога распуштањето на Парламентот е предизвикано поради длабокото недо разбирање помеѓу владата и опозицијата околу некои крупни прашања.

Институцијата отповик може исто така да биде фактор кој би ја зголемил одговорноста на Собранието. Востановувањето на оваа институција, која постоеше во политичкиот систем на Република Македонија до 1991 година и на локално и на централно ниво, го привлече македонското внимание во актуелниот миг, но иако нејзиното воведување беше врзано за локалните случувања и локалната самоуправа, тоа може да биде релевантно и за централните институции, попрецизно, за законодавниот орган, бидејќи не ретка е појавата избраните пратеници да заборават на нивните изборни ветувања пред граѓаните, со што не ја оправдуваат целта на нивното дејствување во политичкиот систем.

И референдумското изјаснување за некои побитни законски проекти би можело да ја подобри функционалноста на Собранието. Во тој контекст, инсистирањето на 150.000 потписи за референдумско изјаснување би можело да биде пречка, и во тој контекст, постои простор за размислување бројот на потписи да биде намален, за граѓаните да се здобијат со можност за почесто референдумско изјаснување.

Доколку во наредниот период Република Македонија го преиспита функционирањето на политичкиот систем и заземе појасен курс во насока на

зголемување на институциите кои се карактеристични за парламентарниот политички систем, тогаш уште една институција би можела да биде преиспитана. Тоа е изборот на Претседателот на РМ. Претседателот се избира од граѓаните во претседателски или полупретседателски политички системи (САД, Франција, Русија), но цел на изборот од страна на народот е да му се даде силна позиција во однос на законодавната власт, кога е тој стожер или изразито значаен орган на извршната власт, значи, кога тој има голем број на значајни овластувања. Во делот на извршната власт, во Република Македонија е применет парламентарниот модел, каде што извршната власт е бицефална, но далеку позначаен дел е Владата, поради големиот број на значајни надлежности кои се протегаат во сите сфери, а Претседателот со Владата ги дели само надлежностите во сферата на безбедноста, надворешната политика и народната одбрана, така што би требало да се преиспита потребата Претседателот на државата да добива поддршка од граѓаните на национални избори. Доследни на решенијата на парламентарниот политички систем, изборот на шефот на државата би можел да биде извршен од страна на законодавната власт, со што би биле заштедени напори од секаков вид, пред се финансиски, а и големата национална енергија која во ваков зафат се троши, би можела да биде искористена за постигнување на други цели.

Секако, целта на овој труд е да поттикне расправа за подобрување на функционирањето на политичкиот систем во Република Македонија, а оптималните решенија би биле пронајдени по опсежни научни и политички анализи и дебати во односната област.

ЛИТЕРАТУРА

- Hartmann, J. (2006). *Politicki sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske*: Politicka kultura
- Кекеновски, Ј. (2005). *Компаративни уставни и политички системи*: Универзитет ФОН
- The British System of Government
- The Constitution of the United States
- Тренеска, Р. (1999). *Извршната власт во демократските системи*: Матица македонска
- Устав на Република Македонија 1991
- Устав на Социјалистичка Република Македонија 1974