

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

ГОДИНА 19, БРОЈ 61, МАЈ, СКОПЈЕ 2021



61

Издавачи:

Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија
Институт за демократија „Societas Civilis“, Скопје

Основачи:

д-р Ѓорге Иванов, м-р Андреас Клајн

„Политичка мисла“ - Уредувачки одбор:

Даниел Браун	Фондација „Конрад Аденауер“, Германија
Ненад Марковиќ	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Иван Дамјановски	Институт за демократија „Societas Civilis“ Скопје, Политички студии, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Република Северна Македонија
Ханс-Римберт Хемер	пензиониран професор по економија, Универзитет во Гисен, Германија
Клер Гордон	Лондонска школа за економски и политички науки, Велика Британија
Роберт Хислоп	Оддел за политички науки, Унион Колеџ САД
Ана Матан- Тодорчевска	Факултет за политички науки, Универзитет Загреб, Република Хрватска
Предраг Цветичанин	Универзитет во Ниш, Република Србија
Владимир Мисев	ОБСЕ Канцеларија за демократски институции и човекови права, Република Полска
Сандра Кољачкова	Фондација „Конрад Аденауер“, Република Северна Македонија

Адреси:

ФОНДАЦИЈА „КОНРАД АДЕНАУЕР“,
„Ристо Равановски“ 8, МК-1000 Скопје
Тел.: 02 3217 075 ; Факс: 02 3217 076
E-mail: Skopje@kas.de, Интернет: www.kas.de

ИНСТИТУТ ЗА ДЕМОКРАТИЈА “SOCIETAS CIVILIS” СКОПЈЕ,
Мирослав Крлежа 52-1-2 МК-1000 Скопје Тел./факс: 02 30 94 760,
E-mail: contact@idscs.org.mk Интернет: www.idscs.org.mk
E-mail: map@yahoogroups.com

Печат: Винсент графика - Скопје.

Дизајн и техничка подготовка: Пепи Дамјановски.

Превод: Тина Фарни, Перица Сарџоски, Огнена Никуљски, Барбара Драговиќ.

Јазична редакција на македонски: Елена Саздовска.

Ставовите изнесени во списанието не се ставови на Фондацијата „Конрад Аденауер“ и Институтот за демократија „Societas Civilis“, туку се лични гледања на авторите. Издавачите не одговараат за грешки направени при преводот. Списанието се издава 2 пати годишно и им се доставува на политичките субјекти, државните институции, универзитетите, странските претставништва во Република Северна Македонија и во Европа. Оваа публикација служи само за информативни цели. Таа не смее да се употребува во рамки на изборни кампањи.

Година 19, број 61,
мај 2021, Скопје,
ISSN 1409-9853

Содржина

ДОЛГОРОЧНИ НАМЕСТО ДНЕВНИ ПОЛИТИКИ: НАСОЧУВАЊЕ НА
ФОКУСОТ КОН ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

5

Моника Зајкова
Тимчо Муцунски

ПРЕТСТАВНИЧКАТА ДЕМОКРАТИЈА И СИСТЕМОТ НА ПОДЕЛБА НА
ВЛАСТА: МАКЕДОНСКИ ЛЕКЦИИ

13

Тања Каракамишева – Јовановска
Александар Спасеновски

ЈАВНИ ПОЛИТИКИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ:
ЛЕКЦИИ НАУЧЕНИ ОД КОВИД-19,
ЗА КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ

29

Христина Рунчева Тасев
Анета Стојановска-Стефанова

УЛОГАТА И ЗНАЧЕЊЕТО НА ПОЛИТИЧКАТА
КУЛТУРА ВО ДЕМОКРАТСКИТЕ ПРОЦЕСИ

45

Томе Гушев

РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТ:
ДАЛИ „ОТВОРЕНИТЕ ЛИСТИ“ СЕ РЕШЕНИЕ НА ПРОБЛЕМОТ?

69

Стефан Андоновски

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА СЛЕДЕЊЕТО И МЕРЕЊЕТО НА ПЕРФОРМАНСИТЕ
НА ВРАБОТЕНИТЕ ВО УСЛОВИ НА РАБОТА ОД ДОМА, ЗА ВРЕМЕ
НА ПАНДЕМИЈАТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД ВИРУСОТ КОВИД-19

83

Дејан Димитриевски

КРАТКИ БИОГРАФИИ



Тања Каракамишева-Јовановска

е редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, на катедрата по Уставно право и политички систем. Својата докторска диплома ја стекнала на Правниот факултет во Љубљана, Република Словенија, во 2002 година, додека магистерската диплома ја стекнала во 1997 година, на Правниот факултет во Скопје. Досега има работено како експерт на голем број проекти организирани од страна на ГТЗ, ОБСЕ, УНДП, ЕУ, Советот на Европа и други. Во периодот 2008-2012 година била номинирана за заменик-член, а од 2016 до 2020 година за член на Венецијанската комисија при Советот на Европа. Во 2014 година била номинирана за член во Програмскиот комитет за конфигурацијата „Европа во менување на светот – инклузивно, иновативно и рефлексивно општество“, кој работи во рамките на Европската комисија за програмата Хоризонт 2020, како и национална контакт-точка за оваа конфигурација. Во февруари 2014 година е избрана за најдобар научник на УКИМ за 2013 година.

Автор е на повеќе од 250 труда објавени во домашни и во странски списанија, годишници, зборници и слично. Има учествувано на повеќе од 20 релевантни меѓународни научни проекти и на повеќе од 50 семинари и меѓународни конференции организирани низ светот, со свои трудови или студии. Автор е на десет универзитетски учебници, три научно-популарни книги и на пет монографии.



Александар Спасеновски

е вонреден професор на катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Свети Кирил и Методиј“. Негов посебен интерес се политичките партии и интересовните групи и современите политички системи.

Спасеновски докторирал на тема што се однесува на уставно-правниот статус на религиите и на слободата на вероисповест.

Александар во 2006, 2008 и во 2011 година бил избран за пратеник во македонскиот парламент, а од 1999 до 2006 година бил и стипендист на Фондацијата „Конрад Аденауер“.

Е-пошта: a.spasenovski@pf.ukim.edu.mk

Изворна научна статија
УДК: 342.53(497.7)

Тања Каракамишева – Јовановска
Александар Спасеновски

ПРЕТСТАВНИЧКАТА ДЕМОКРАТИЈА И СИСТЕМОТ НА ПОДЕЛБА НА ВЛАСТА: МАКЕДОНСКИ ЛЕКЦИИ

ПОЛИТИЧКА МИСЛА

61

Вовед

Законодавната функција, како дел од функциите што влегуваат во гранките на власта во демократските системи, претставува практичен израз на суверенитетот на граѓаните. Таа се остварува во рамките на претставничките тела чии членови се избираат на општи и непосредни избори, за одреден мандатен период.

Сите парламенти, независно од системот на организацијата на државната власт имаат широк спектар на надлежности, кои можат да се сведат во три клучни области:

- Прво, легитимативна функција, односно функција на претставување;
- Второ, законодавна функција и
- Трето, контролна функција.

Имајќи го предвид споменатото, а во светлина на претстојниот јубилеј што ќе се случи на 17 ноември 2021 година, кога ќе се одбележат три децении од донесувањето на „Уставот на Република Македонија“, оваа анализа има за цел преку примена на квантитативни параметри и нивни квалитативни толкувања да ја антиципира улогата на законодавна власт во македонскиот политички систем, низ призма на степенот на остварувањето на најважните надлежности на парламентите.

Врз основа на добиените податоци, изложени се заклучни согледувања со кои попрецизно ќе бидат разјаснети местото, улогата, предизвиците и перформансите на Собранието во системот на поделбата на власта во нашата земја.

Направената анализа содржи информации и параметри за секоја од клучните надлежности карактеристични за претставничките тела во демократските држави, а при нејзината изработка користени се расположливи податоци од статистичка и од друга природа, кои се на располагање во Собранието на државата како документи од јавен карактер.

1. Надлежностите на собранието наспроти реалноста

Собранието како носител на законодавната власт е предмет на постојани опсервации и оценувања. Од аспект на перформансите на оваа гранка на власта, мислењата и проценките на стручната јавност се прилично дивергентни. Сепак, преовладува една општа дилема дали законодавната власт во нашата држава во

целост и на соодветен начин ги остварува своите надлежности, определени со Уставот¹, Деловникот на Собранието², како и со Законот за Собранието³.

Во продолжение, низ призма на теоријата⁴ која го проучува местото на законодавната власт во државите со претставничка демократија, како и врз основа на интерните специфики што произлегуваат од Уставот и од посочените закони, настојваме да дадеме одговор на поставената дилема дали Собранието во целост и на соодветен начин ги остварува своите надлежности.

1.1 Легитимациска функција, односно функција на претставување

- Функцијата на претставување и нејзиното практично ефектуирање во случајот со Собранието ќе биде анализирана преку шест индикатори⁵:
- Прво, должина на мандатот на пратеничките состави;
- Второ, застапеноста на пратениците според етничката припадност;
- Трето, застапеноста на пратениците според половата припадност;
- Четврто, бројот на пратениците на кои порано им престанал мандатот во Собранието;
- Петто, бројот на политичките партии или коалиции во Собранието;
- Шесто, бројот на независни пратеници во Собранието.

СОСТАВ	ПЕРИОД	ТРАЕЊЕ
прв состав	1990 – 1994	целосен мандат
втор состав	1994 – 1998	целосен мандат
трет состав	1998 – 2002	целосен мандат
четврти состав	2002 – 2006	нецелосен мандат
петти состав	2006 – 2008	нецелосен мандат
шести состав	2008 – 2011	нецелосен мандат
седми состав	2011 – 2014	нецелосен мандат
осми состав	2014 – 2016	нецелосен мандат

Табела број1: Должина на мандатот на пратеничките состави од 1991 до 2016 година⁶.

- 1 Устав на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, год. XLVII, бр. 52, Скопје, 1991, стр. 805-815.
- 2 Деловник на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 91, Скопје, 2008, Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 119, Скопје, 2010 и Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 23, Скопје, 2013.
- 3 Закон за Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 104, Скопје, 2009.
- 4 Види Гордана Сиљановска – Дафкова, Тања Каракамишева – Јовановска и Александар Спасеновски, Парламентарно право, Правен Факултет „Јустинијан Први“ и Фондација „Конрад Аденауер“, 2020.
- 5 Посочените индикатори се во согласност со дефинираната методологија од наша страна, која произлегува од поставената цел, од спецификите на самата законодавна власт, како и од политичкиот систем на државата.
- 6 Според податоците од интернет-страницата на Собранието, www.sobranie.mk, март 2021.

Иако во нашиот уставен систем не е предвидена уставна можност претседателот на Републиката на барање на претседателот на Владата да донесе одлука за распуштање на Собранието како форма на „кочница и рамнотежа“ (checks and balances) на извршната наспроти законодавната власт, карактеристична за парламентарните демократии, сепак тој фактор не може да се оцени како позитивен од аспект на поголемата должина на траењето на мандатите на пратеничките состави во периодот од 1990 до 2016 година.

Како што може да се забележи од податоците во табелата, 50% од собраниските состави го завршиле својот четиригодишен мандат, додека останатите 50% порано го завршиле својот мандат. Конкретно, првите четири собраниски состави останале до крајот на уставно-утврдениот мандат, додека следните четири пратенички состави до 2016 година порано го завршиле мандатот, односно се самораспуштиле поради одлуката да се организираат предвремени парламентарни избори. Во оваа смисла, просечно, од 1990 до 2016 година мандатот на собраниските состави траел нешто повеќе од 3 години.

Причините за ваквото пократко траење на мандатите треба да се бараат во две околности:

- Прво, во политичките кризи во државата што влијаеле во насока на намалување на времетраењето на легитимитетот на владејачките партии; и
- Второ, во стратегиите на владејачките партии кои поради односот на силите со опозицијата одлучиле да одат на предвремени избори со цел повторно да добијат легитимитет од граѓаните.

Од аспект на политичките партии, може да се заклучи дека до 2016 година, собраниските пратенички состави во кои мнозинството од пратениците биле од коалицијата предводена од СДСМ останале до крајот на мандатот, додека собраниските состави во кои мнозинството од пратениците биле од коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ покажуваат поголема склоност кон самораспуштање и организирање на предвремени парламентарни избори.

МАНДАТ	МАКЕДОНЦИ	АЛБАНЦИ	ТУРЦИ	РОМИ	СРБИ	ВЛАСИ	БОШЊАЦИ
2002-2006	70,8	21,6	2,5	0,8	1,66	0,8	1,66
2006-2008	70,8	23,3	1,6	1,6	0,8	0,8	0,8
2008-2011	67,5	24,2	0,8	1,6	2,5	1,6	0,8
2011-2014	68	20	1,6	1,6	3,2	0,8	1,6
2014-2016	74	22	1,6	0,8	1,6	0	0,8
ПРОСЕК	70	22	2	2	2	1	1

Табела број 2: Застапеност на пратениците според етничката припадност од 2002 до 2016 година⁷

⁷ Според податоците од интернет-страницата на Собранието, www.sobranie.mk, март 2021.

Согласно наведените податоци, а врз основа на резултатите од пописот на населението и домаќинствата од 2002 година, може да се заклучи дека во Собранието постојат одредени, главно помали отстапувања од аспект на етничката структура на пратениците. Со оглед на фактот дека отстапувањата не се од поголем обем, можат да се изведат два поважни заклучока:

- Прво, дека постојниот избран модел (регионално-пропорционален) што се применува од 2002 година до денес, со одредени измени во однос на гласањето на дијаспората, овозможува адекватна претставеност на сите етнички сегменти на државата во Собранието и
- Второ, стратегијата на најголемите партии (ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, но и на ДУИ) да настапуваат со предизборни коалиции во кои се интегрирани партиите на помалите етнички заедници (Турци, Роми, Срби, Власи, Бошњаци, Египќани итн.) е сосема правилна, како од аспект на распоредот на силите низ призма на бројот на освоените гласови, така и од аспект на коригирање на недостатоците на изборниот модел, кој отежнувајќи им го самостојниот настап на овие политички субјекти, фактички ги поттикнува кон интегрирање во коалиции предводени од најголемите партии во државата.

Имајќи ги предвид погоре наведените податоци разгледани низ призма на карактерот на уставниот систем во земјата, особено по имплементацијата на Охридскиот рамковен договор од 2001 година, може да се забележи дека законодавната власт претставува соодветен израз на граѓанската и етничката еднаквост.

МАНДАТ	МАЖИ	ЖЕНИ
2002-2006	81,6	18,3
2006-2008	70,8	29,1
2008-2011	71,7	28,3
2011-2014	70	30
2014-2016	67,5	32,5
ПРОСЕК	73	28

Табела број 3: Застапеност на пратениците според половата припадност од 2002 до 2016 година⁸

Анализирајќи ги трендовите од 2002 до 2016 година, може да се констатира дека постојат тенденции на сè поголема изедначеност на половата структура на пратениците во Собранието. Имено, за разлика од 2002 година кога соодносот на пратениците мажи наспроти пратеничките жени во Собранието бил повеќе од 80% наспроти помалку од 20%, во 2016 година тој сооднос бил 67,5% наспроти 32,5 %, што претставува важен напредок. Ова е потврда дека законски утврдените обврски за поголема полова рамноправност со текот на времето даваат резултати, иако сè уште не е до крај постигната фактичка полова еднаквост.

8 Ибид.

СОСТАВ	БРОЈ НА ПРАТЕНИЦИ НА КОИ ПОРАНО ИМ ПРЕКИНАЛ МАНДАТОТ
1990-1994 прв собраниски состав	2 пратеника
1994-1998 втор собраниски состав	6 пратеници
1998-2002 трет собраниски состав	21 пратеник
2002-2006 четврти собраниски состав	25 пратеници
2006-2008 петти собраниски состав	12 пратеници
2008-2011 шести собраниски состав	6 пратеници
2011-2014 седми собраниски состав	10 пратеници
2014-2016 осми собраниски состав	14 пратеници

Табела број 4: Број на пратеници на кои порано им престанал мандатот во Собранието, по парламентарни состави од 1991 до 2016 година⁹

Во сите собраниски состави од независноста на земјата до 2016 година, постојат пратеници на кои порано им престанал мандатот поради околности предвидени со Уставот, при што, во најголем дел од случаите престанокот бил резултат на поднесена оставка (член 65, став 1) поради избор на друга функција во извршната власт или поради избор на функција во локалната самоуправа. Просечно, до 2016 година, во осумте собраниски состави, на 12 од 120 пратеници порано им престанал мандатот, што претставува 10% од вкупниот број пратеници.

Според член 63, став 4 од Уставот, мандатот на пратениците може да биде и продолжен доколку во државата е прогласена воена или вонредна состојба, иако треба да се нагласи дека нашата држава нема искуство со продолжување на мандатот на пратениците.

СОСТАВ	БРОЈ НА ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ/ КОАЛИЦИИ
1990-1994 прв собраниски состав	12
1994-1998 втор собраниски состав	9
1998-2002 трет собраниски состав	12
2002-2006 четврти собраниски состав	19
2006-2008 петти собраниски состав	20
2008-2011 шести собраниски состав	18
2011-2014 седми собраниски состав	20
2014-2016 осми собраниски состав	15

Табела број 5: Број на политички партии или коалиции во Собранието во осумте собраниски состави од 1990 до 2016 година¹⁰

⁹ Ибид.

¹⁰ Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, sobranie.mk, март 2021.

Иако партискиот систем на државата ги поседува сите карактеристики на систем со ограничен тип на плурализам (наспроти системите со екстреман плурализам и атомизираните системи во согласност со класификацијата на Џовани Сартори)¹¹, сепак, гледано од аспект на партиската претставеност во Собранието, може да се извлечат и други заклучоци.

Имено, разликата меѓу формалната значителна партиска претставеност наспроти суштинскиот четирипартизам се должи на фактот што најголемите политички субјекти (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ и двете најголеми партии на етничките Албанци) всушност, претставуваат коалиции¹² во чии рамки влегуваат и други помали партии, во најголем дел политички субјекти што ги застапуваат интересите на останатите етнички заедници (Срби, Турци, Роми, Власи, Бошњаци итн.), како и останати субјекти со други идеолошки специфики.

СОСТАВ	БРОЈ НА НЕЗАВИСНИ ПРАТЕНИЦИ
1990-1994 прв собраниски состав	3
1994-1998 втор собраниски состав	1
1998-2002 трет собраниски состав	6
2002-2006 четврти собраниски состав	0
2006-2008 петти собраниски состав	4
2008-2011 шести собраниски состав	2
2011-2014 седми собраниски состав	2
2014-2016 осми собраниски состав	3

Табела број 6: Број на независни пратеници во Собранието во осумте собраниски состави од 1990 до 2016 година¹³

Доколку се анализира бројот на независните пратеници во аналитичкиот примерок, може да се забележи дека тој е сосема мал и се движи во опсег меѓу 1% и 5% од вкупниот број на пратеници. Ваквата состојба се должи не само на силната партизираност во македонското општество, туку, исто така, и на карактерот на изборниот модел кој ги дестимулира сите иницијативи за составување изборни листи што би се натпреварувале рамноправно со големите партии во некоја од изборните единици.

¹¹ Види Силјановска – Дафкова et.al, Парламентарно право, оп.цит.

¹² Така на пример, ВМРО-ДПМНЕ на изборите во 2006, 2008, 2011, 2014 и во 2016 година ја предводи коалицијата „За подобра Македонија“.

¹³ Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, оп.цит.

1.2 Законодавна функција

Со Уставот од 1991 година и со Законот за Собранието од 2009 година, Собранието е дефинирано како претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт во државата.

Имајќи ја предвид оваа основна функција на парламентите, нејзиното практично ефектуирање ќе се анализира преку пет индикатори¹⁴:

- Прво, одржани седници на Собранието;
- Второ, работни денови за седници на Собранието;
- Трето, точки на дневен ред на седниците на Собранието;
- Четврто, поднесени и усвоени закони во Собранието;
- Петто, број на закони предложени до Собранието според предлагачите.

МАНДАТ	БРОЈ НА СЕДНИЦИ
2002-2006	136
2006-2008	115
2008-2011	147
2011-2014	87
2014-2016	125
ВКУПНО	610
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	122

Табела број 7: Одржани седници на Собранието од 2002 до 2016 година¹⁵

МАНДАТ	БРОЈ НА РАБОТНИ ДЕНОВИ ЗА СЕДНИЦИ
2002-2006	389
2006-2008	328
2008-2011	299
2011-2014	318
2014-2016	243
ВКУПНО	1577
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	315

Табела број 8: Работни денови за седници на Собранието од 2002 до 2016 година¹⁶

¹⁴ Посочените индикатори се во согласност со дефинираната методологија од наша страна, која произлегува од поставената цел, од спецификите на самата законодавна власт, како и од политичкиот систем на државата.

¹⁵ Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, оп.цит.

¹⁶ Ибид.

МАНДАТ	ТОЧКИ НА ДНЕВЕН РЕД
2002-2006	1543
2006-2008	715
2008-2011	2130
2011-2014	1910
2014-2016	2064
ВКУПНО	1672
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	334

Табела број 9: Точки на дневен ред на седниците на Собранието од 2002 до 2016 година¹⁷

МАНДАТ	БРОЈ НА ПОДНЕСЕНИ ЗАКОНИ	БРОЈ НА УСВОЕНИ ЗАКОНИ
2002-2006	809	594
2006-2008	463	293
2008-2011	1636	982
2011-2014	1488	907
2014-2016	1635	1140
ВКУПНО	6031	3916
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	1206	783

Табела број 10: Поднесени и усвоени закони во Собранието од 2002 до 2016 година¹⁸

МАНДАТ	ЗАКОНИ ОД ВЛАДАТА	ЗАКОНИ ОД ПРАТЕНИЦИТЕ
2002-2006	567	26
2006-2008	289	4
2008-2011	800	28
2011-2014	888	19
2014-2016	1007	63
ВКУПНО	3551	140
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	710	28

Табела број 11: Број на закони предложени до Собранието според предлагачите од 2002 до 2016 година¹⁹

Како што може да се види од податоците, собраниските состави во периодот од 2002 до 2016 година најмногу се занимавале со усвојување на закони.

¹⁷ Ибид.

¹⁸ Ибид.

¹⁹ Ибид.

Просечно по мандатен период, секој собраниски состав одржувал по околу 122 седници, што е еднакво на 315 работни дена работа. Во рамките на овие 315 дена, просечно по мандатен период, Собранието усвојувало по 334 закони, што значи дека во еден работен ден пратениците усвојувале по повеќе од еден закон. Бројката на поднесените закони е многу поголема од бројката на усвоените закони. Просечно во еден мандат, согласно прикажаните податоци, до Собранието биле доставени по 1206 предлог-закони од кои 783 биле усвоени, што претставува 60% од поднесените предлог-закони. Исто така, иако Собранието по дефиниција е носител на законодавната власт, а пратениците треба да бидат клучни овластени предлагачи на законите (заедно со владата и 10 000 избирачи), сепак на повеќе од 95% од сите доставени предлог-закони до Собранието, предлагач била Владата.

Имајќи го предвид изнесеното, може да се извлечат следните заклучоци:

- Прво, иако пратениците имаат и други обврски, сепак најголем дел од нивните активности биле поврзани со разгледување на предлог или нацрт-закони и со усвојување на закони;
- Второ, политичкото мнозинство во Собранието е во целост зависно од насоките и од динамиката на владата како носител на извршната власт;
- Трето, политичката опозиција во Собранието не ги исцрпува во целост можностите за контрола врз извршната власт, што може да се види од исклучително ниската бројка на предложени закони, но и од доставените интерпелации, барањата за гласање доверба на владата и слично;
- Четврто, отсуството на засилена законодавна иницијатива од страна на пратениците е важен индикатор кој укажува дека и контролната функција врз извршната власт е мошне скромна.

1.3 Контролна функција

Собранието, меѓу другото, е гранка на власта во државата, која поседува значајни механизми за контрола врз работата на извршната власт.

Имајќи ја предвид оваа основна функција на парламентите, нејзиното практично ефектуирање ќе се анализира преку два индикатора²⁰:

- Прво, број на седници на собранието за пратенички прашања;
- Второ, поднесени и усвоени интерпелации во Собранието.

²⁰ Посочените индикатори се во согласност со дефинираната методологија од наша страна, која произлегува од поставената цел, од спецификите на самата законодавна власт, како и од политичкиот систем на државата.

МАНДАТ	БРОЈ НА СЕДНИЦИ ЗА ПРАТЕНИЧКИ ПРАШАЊА
2002-2006	25
2006-2008	14
2008-2011	25
2011-2014	22
2014-2016	17
ВКУПНО	124
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	25

Табела број 12: Седници за пратенички прашања од 2002 до 2016 година²¹

Имајќи ги предвид податоците од репрезентативниот примерок, може да се заклучи дека просечно по мандат во Собранието се одржуваат околу 25 седници за пратенички прашања. Доколку на овој податок се надоврзе и податокот дека, во просек, на една седница се поставуваат околу 20 прашања, може да се заклучи дека воопштено, во еден мандатен период, како форма на контрола на законодавната врз извршната власт се поставуваат нешто повеќе од 500 пратенички прашања.

Најголемиот дел од сите пратенички прашања се поставени на собраниска седница, што значи дека пратениците сосема малку ја користат можноста писмено да побараат одговор од страна на одредена институција што е дел од извршната власт. Истовремено, спорен е и карактерот на одговорите што се доставуваат од страна на институциите, кои, во еден дел, се причина за незадоволство и за јавни реакции, главно од страна на пратениците од опозицијата. Конечно, треба да се истакне и тоа дека многу често пратениците од владејачките партии го користат правото на пратеничко прашање во функција на промоција на одредени владини проекти (а не како форма на контрола), со што дополнително се релативизира моќта и значењето на овој механизам.

МАНДАТ	ИНТЕРПЕЛАЦИИ	УСВОЕНИ ИНТЕРПЕЛАЦИИ
2002-2006	6	0
2006-2008	7	0
2008-2011	11	0
2011-2014	4	0
2014-2016	2	0
ВКУПНО	30	0
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	6	0

Табела број 13: Поднесени и усвоени интерпелации во Собранието од 2002 до 2016 година²²

²¹ Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, оп.цит.

²² Ибид.

Имајќи ги предвид податоците, може да се констатира дека во периодот од 2002 до 2016 година биле поднесени 30 интерпелации за работата на министрите во владите, што просечно претставуваат по 6 поднесени интерпелации во еден мандатен период. Исто така, во периодот од 2002 до 2016 година, ниту една расправа во однос на интерпелација не завршила со разрешување на односниот член на владата за кого била поднесена интерпелација. Ваквата состојба упатува на два поважни заклучока:

Прво, дека Собранието претставува институција во системот на власта чија примарна цел е следење и спроведување на политиката на владата, раководена од претседателот на владата кој, најчесто, истовремено е и претседател на партијата што има мнозинство во Собранието и

Второ, дека контролата на законодавната врз извршната власт е целосно ограничена, со што, на некој начин се извитоперува и системот на поделба на власта, особено кога начелото се разгледува низ призмата на примената на принципот на „кочници и рамнотежа“.

Заклучок

Собранието, како носител на законодавната власт, е средишниот државен орган низ кој практично поминаа и се ефектуираа сите клучни чекори во етаблирањето на независноста: почнувајќи од донесувањето на Декларацијата на Собранието на Социјалистичка Република Македонија од 15 јануари 1991 година, со која се декларираше потребата од „создавање самостојна, суверена и независна Република Македонија“²³, преку донесувањето на одлуката за организирање на референдумот за самостојност и независност од 8 септември 1991 година и Декларацијата што се донесе по тој повод²⁴, па сè до донесувањето на Уставот на државата од 17 ноември 1991 година²⁵.

Од овие моменти до денес, Собранието со различен успех и ентузијазам ги остварува своите надлежности, кои, како што споменавме, се сосредоточуваат во три поголеми области.

Во однос на функцијата на претставување, може да се заклучи дека таа се остварува во задоволителна мера. Карактерот на законите, како и карактерот на политичката практика направија од Собранието институција што на соодветен начин ја преслика

²³ Декларација за сувереност на Социјалистичка Република Македонија, Собрание на Социјалистичка Република Македонија, бр. 08-220-1.

²⁴ Декларација по повод плебисцитарно изразената волја на граѓаните за суверена и самостојна македонска држава Македонија, Собрание на Република Македонија, бр. 08-3786, 17.9.1991.

²⁵ Устав на Република Македонија, оп.цит.

политичката, етничката и верската поделеност во државата, при што како помал предизвик во овој дел се смета критериумот за половата застапеност кој сè уште не е до крај постигнат, иако е повеќе од евидентно дека постои континуиран напредок во оваа сфера по секој парламентарен изборен циклус, во секој следен собраниски состав.

Во однос на втората, законодавната функција, врз основа на примерокот кој беше земен како основа за подготовка на оваа анализа, може да се заклучи дека постои извесно потфрлање, особено во однос на фактот што активностите на пратениците доминантно се насочувани и определени од страна на извршната власт која е најголемиот предлагач на закони, но и најголем иницијатор на темите што ќе се дискутираат во Собранието. Наспроти силната тенденција за влијание на владата врз работата на Собранието, се забележува отсуство на засилена законодавна иницијатива на пратениците, со што дополнително се зголемува зависноста и подреденоста на Собранието под извршната власт. Ваквата „подредена“ позиција на Собранието многу често се отсликува преку фразата дека пратениците се инструмент во рацете на владата. Овие констатации не само што негативно влијаат врз угледот и врз авторитетот на Собранието во системот, туку едновременно влијаат и врз извитоперувањето на начелото за поделба на власта како носечка вредност во нашиот уставен систем.

Конечно, во делот на контролната функција, преку примерот со употребата на пратеничките прашања и интерпелациите, може да се заклучи дека Собранието во континуитет потфрлува во остварувањето на овој важен сегмент од своите надлежности.

Имајќи ги предвид споменатите слабости, како едно од важните прашања што се наметнуваат за решавање во системот е како да се дојде до поактивно, посилено, понезависно и поавторитетно Собрание во кое граѓаните ќе имаат поголема доверба и кое ќе води поголема грижа за потребите државата, отколку за потребите на владата (партиите)?

Приложените факти во трудот дека Собранието е во подредена положба во однос на Владата, се предизвик за корекција што ќе овозможи многу посоодветно функционирање на парламентарната демократија во земјата. Научените лекции од ова тридецениско практикување на парламентарна демократија се добра почетна основа за посуштински промени во нашиот политички систем преку внесување нови и поквалитетни демократски механизми што ќе ја засилат институционалната одговорност.

Научените лекции треба да се богато искуство за поквалитетно прецизирање и на позицијата на Собранието, а особено на одговорноста на пратениците пред граѓаните и, секако, доследно почитување на владеењето на правото и поделбата

на власта како две фундаментални начела врз кои се заснова нашиот политички и уставен систем.

Библиографија

1. Lichbach, Mark Irving, and Alan S. Zuckerman, eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, Cambridge University Press, New York, 1997.
2. Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Центар за публикациије, Ниш, 2006.
3. Lazar Marković, *Parlamentarno pravo*, Ekopres, Beograd, 1991.
4. Jovanović, P., N. Dimitrijević, M. Popović, *Savremene politički sistemi*, Beograd, 1998.
5. Саво Климовски, Тања Каракамишева Јовановска, Александар Спасеновски, *Политички партии и интересовни групи*, Правен факултет „Јустинијан Први“ и Фондација „Конрад Аденауер“, 2016.
6. Гордана Силјановска Дафкова, Тања Каракамишева Јовановска, Александар Спасеновски, *Парламентарно право*, Правен факултет „Јустинијан Први“ и Фондација „Конрад Аденауер“, 2020.
7. Декларација за сувереност на Социјалистичка Република Македонија, Собрание на Социјалистичка Република Македонија, бр. 08-220-1.
8. Декларација по повод плебисцитарно изразената волја на граѓаните за суверена и самостојна македонска држава Македонија, Собрание на Република Македонија, бр. 08-3786, 17.9.1991.
9. Устав на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија* бр. 52, 22.11.1991.
10. Амандмани на Уставот на Република Македонија, *Службен весник*, бр. 6, 12.1.2019.
11. Деловник на Собранието на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 91, Скопје, 2008.
12. Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 119, Скопје, 2010.
13. Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 23, Скопје, 2013.
14. Закон за Собранието на Република Македонија, *Службен весник на Република Македонија*, бр.: 104, Скопје, 2009.
15. Гордана Силјановска - Дафкова, Тања Каракамишева – Јовановска и Александар Спасеновски, *Парламентарно право*, Правен Факултет „Јустинијан Први“ и Фондација „Конрад Аденауер“, 2020.