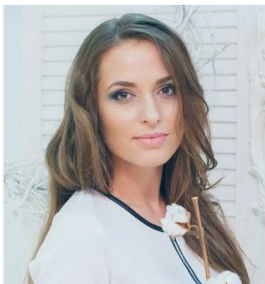




УДК 342.52/.53:340.5](497.7+477)

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ В РЕСПУБЛІЦІ МАКЕДОНІЯ ТА УКРАЇНІ



**Р. П. Марчук,**

*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України*

**Є. П. Плугіна,**

*слухач, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті проаналізовано норми Конституції Республіки Македонія та Конституції України, що визначають статус, порядок формування, діяльності парламентів цих країн, а також їх взаємодію з іншими органами державної влади. Висвітлено спільні та відмінні риси Зборів Республіки Македонія та Верховної Ради України. Звернено увагу на можливість позбавлення депутата парламенту Македонії за прогули, наділення виборців правом законодавчої ініціативи, обов'язковість для парламенту Македонії рішень референдуму, конституційний захист прав етнічних меншин, обмеження спікера парламенту щодо голосування у разі виконання ним обов'язків президента країни. Зроблено висновок про доцільність урахування досвіду парламентаризму Македонії у вітчизняному державотворенні, меншу, порівняно з Україною, кількість депутатів, необхідну для ініціювання вотуму недовіри уряду.

**Ключові слова:** Республіка Македонія, Україна, Збори Республіки Македонія, Верховна Рада України, парламентаризм, парламент, депутат, конституція.

**R. P. Marchuk,**

*candidate of juridical sciences, associate professor, professor of parliamentarism and political management department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

**Ye. P. Pluhina,**

*student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### COMPARATIVE ANALYSIS OF PARLIAMENTARISM IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND UKRAINE

The article reviews the constitutional provisions of the Republic of Macedonia and Ukraine, which define the status, the formation procedure, the activities of parliaments of these countries, as well as their interaction with other governmental authorities. Common and distinctive features of the Assembly of the Republic of Macedonia and the Verkhovna Rada of Ukraine are clarified. Special attention is paid to the possibility of termination of powers for absenteeism of Macedonian parliamentarian, granting voters the right of legislative initiative, binding nature of referendum decisions for Macedonian Parliament, constitutional safeguard of rights of ethnic minorities, voting restrictions of the Speaker of Parliament in case he is carrying out the responsibilities of the President of the state. It is concluded that there are good reasons to take into account the experience of parliamentarism of Macedonia in the national state system, where the number of members of parliament needed to initiate a motion of no confidence in the government is lower, compared to Ukraine.

**Key words:** Republic of Macedonia, Ukraine, Assembly of the Republic of Macedonia, Verkhovna Rada of Ukraine, parliamentarism, parliament, deputy, constitution.

**Р. П. Марчук,**

*кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

**Е. П. Плугина,**

*слушатель, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

### **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЯ И УКРАИНЕ**

В статье проанализированы нормы Конституции Республики Македония и Конституции Украины, определяющие статус, порядок формирования, деятельности парламентов этих стран, а также их взаимодействие с другими органами государственной власти. Освещены общие и отличительные черты Собрания Республики Македония и Верховной Рады Украины. Обращено внимание на возможность лишения депутата парламента Македонии мандата за прогулы, наделение избирателей правом законодательной инициативы, обязательность для парламента Македонии решений референдума, конституционная защита прав этнических меньшинств, ограничения спикера парламента относительно голосования в случае исполнения им обязанностей президента страны. Сделан вывод о целесообразности учета опыта парламентаризма Македонии в отечественном государственном строительстве, меньшим, в сравнении с Украиной, количеством депутатов, необходимым для инициирования вотума недоверия правительству.

*Ключевые слова:* Республика Македония, Украина, Собрание Республики Македония, Верховная Рада Украины, парламентаризм, парламент, депутат, конституция.

**Постановка проблеми.** Балканська країна Республіка Македонія та Україна здобули незалежність приблизно одночасно – на початку 90-х рр. минулого століття (незалежність Республіки Македонія проголошено 8 вересня 1991 р., України – 24 серпня 1991 р.). Країни мають однаково коротку історію незалежності й логічно пов'язані з цим наслідки: пошук “свого місця” на світовій арені, відносно невеликий політичний досвід партій і самого суспільства, нагальність перебудови економіки під європейські стандарти тощо. Саме спільність цих аспектів робить актуальним порівняльний аналіз парламентаризму Македонії й України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика конституціоналізму була предметом наукового інтересу таких учених, як В.Авер'янов, С.Гавриш, В.Гошовська, А.Колодій, М.Козюра, В.Копейчиков, В.Костицький, В.Опришко, М.Орзих, І.Пахомов, В.Погорілко, П.Рабинович, В.Селіванов, О.Скакун, В.Тацій, Ю.Тодика, В.Федоренко, В.Шаповал, Ю.Шемшученко та ін.

Проте, незважаючи на широкий спектр досліджуваних ними проблем, поза предметом наукового інтересу цих учених залишилося питання порівняння парламентаризму Македонії й України.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі аналізу норм конституцій Республіки Македонії та України встановити спільні та відмінні риси парламентаризму в цих країнах для з'ясування можливості врахування досвіду Македонії в українському державотворенні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Україна та Македонія мають як певні спільні політичні особливості, так і відмінності, що, безумовно, справляло вплив на становлення парламентаризму в тому вигляді, у якому він існує нині

в країнах, що аналізуються. До спільних рис зараховуємо: переважання православної віри, отримання незалежності внаслідок зникнення з геополітичної карти більшого політичного утворення (для України – Союз Радянських Соціалістичних Республік, для Македонії – Соціалістична Федеративна Республіка Югославія), конфлікти із сусідами за історію та територію. До відмінностей: суттєва різниця в кількості населення (Україна – 45 439 822 [6], Македонія – 2 067 471 [3]), розмірі території (Україна – 603 700 км<sup>2</sup> [1], Македонія – 25 713 км<sup>2</sup> [4]), геополітичному положенні. Як бачимо, Україна за населенням та територією переважає Македонію більше, ніж у 20 разів.

Однак, якщо в Республіці Македонія процес написання, обговорення та прийняття Конституції завершився майже одразу після проголошення Незалежності (Конституцію Республіки Македонія прийнято 17 листопада 1991 р. [5]), то в Україні цей конституційний процес тривав ще п'ять років (Конституцію України прийнято 28 червня 1996 р. [2]).

Щодо спільних пунктів, які регламентують парламентську діяльність у конституціях країн, що аналізуються, то вони такі:

- парламент України (Верховна Рада України) і парламент Македонії (Збори Республіки Македонія – Собрание на Республіка Македонія) є однопалатними представницькими органами законодавчої влади;

- організація та діяльність парламентів регулюється конституціями й регламентами;

- право голосу мають громадяни, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років;

- вибори є вільними й відбуваються на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування;

- обраний депутат представляє громадян та ухвалює рішення на свій розсуд;
  - депутати мають депутатську недоторканність, без згоди парламенту вони не можуть бути притягнені до відповідальності;
  - парламент є постійно діючим органом, працює сесійно;
  - засідання парламенту є відкритими, однак депутати можуть прийняти рішення про проведення засідання в закритому форматі;
  - робота депутата є оплачуваною;
  - встановлено несумісність представницького мандата парламентаря з іншими державними посадами чи професіями;
  - парламент очолює голова (президент), який має заступників;
  - депутат може направити депутатський запит;
  - прийняті парламентом закони підписуються президентом країни та опубліковуються. Президент наділений правом вето, яке може бути подолане парламентом;
  - парламент вправі створювати постійні та тимчасові робочі органи;
  - позачергові парламентські вибори проводяться протягом 60 днів із моменту розпуску парламенту (опублікування рішення про дострокове припинення повноважень парламенту);
  - у разі закінчення строку повноважень парламенту під час дії воєнного чи надзвичайного стану його повноваження продовжуються до скасування цього стану.
- Український і македонський парламенти:
- приймають Конституцію та вносять до неї поправки, приймають закони;
  - встановлюють податки, приймають бюджет і беруть участь в його остаточному формуванні, ратифікують міжнародні договори;
  - ухвалюють рішення про оголошення війни і укладення миру;
  - ухвалюють рішення про вступ і вихід із Союзу або про об'єднання з іншими державами;
  - оголошують про проведення референдуму;
  - призначають омбудсменів;
  - формують уряд, призначають суддів до Конституційного Суду, призначають та звільняють із посади суддів, призначають та звільняють із посади інших керівників та членів державних органів;
  - здійснюють контроль за урядом та іншими виконавцями публічних функцій;
  - у визначених випадках функції президента країни виконує очільник парламенту;
  - для здійснення своїх повноважень приймають постанови та інші акти.

Натомість відмінності парламентаризму обох країн полягають у тому, що в Македонії, на відміну від України:

- кількість депутатів парламенту від 120 до 140 (в Україні – 450);
- депутат парламенту обирається на чотири роки (в Україні – на п'ять);
- чергові вибори до парламенту Македонії проводяться впродовж останніх 90 днів терміну дії поточного парламенту (в Україні – в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України);
- установче засідання парламенту Македонії проводиться не пізніше 20 днів після виборів (Верховна Рада України збирається на першу сесію не пізніше ніж на тридцятий день після офіційного оголошення результатів виборів);
- перше засідання парламенту скликається президентом парламенту Македонії попереднього скликання (перше засідання новообраної Верховної Ради України відкриває найстарший за віком народний депутат України);
- у Македонії депутат може бути позбавлений мандата за відсутність без поважних причин у парламенті більше шести місяців (в Україні відсутність депутата у парламенті взагалі не є підставою для припинення його повноважень);
- у Македонії депутата можуть позбавити імунітету за підозрою у скоєнні злочину, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від п'яти років (в Україні – парламентом може бути надано згоду на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності за скоєння будь-якого злочину);
- правом законодавчої ініціативи в Македонії наділені уряд, парламентар та група виборців чисельністю не менше 10 000 осіб (в Україні групи виборців взагалі не наділені правом законодавчої ініціативи, його мають уряд, парламентар, а також Президент України). Більше того, у Македонії 150 000 громадян можуть ініціювати питання внесення змін до Конституції;
- рішення, прийняте на референдумі, є обов'язковим для парламенту Македонії (в Україні референдум є консультативним);
- у разі виконання Президентом Зборів Республіки Македонія обов'язків президента країни, він бере участь у роботі парламенту без права голосу (у разі виконання Головою Верховної Ради України обов'язків Президента України, він бере участь у роботі парламенту без будь-яких обмежень);
- вотум недовіри уряду Македонії можуть ініціювати принаймні 20 депутатів – тобто 1/6 – 1/7 частина депутатів від конституційного складу (в

Україні – не менше 150 народних депутатів – 1/3 від конституційного складу);

– підставою для переобрання парламентом уряду Македонії є звільнення прем'єр-міністром більше третини членів уряду (в Україні це не є підставою для відставки уряду).

Окремо Конституцією Македонії захищено інтереси громад етнічної меншості, зокрема:

– Конституцією Республіки Македонія визначено, що закони, які безпосередньо впливають на культуру, використання мови, освіту, документообіг, використання символів, приймаються більшістю членів парламенту. При цьому серед депутатів, які проголосували за такі закони, має бути більше половини з числа депутатів, що належать до національних меншин. Чи було дотримано таку вимогу, вирішує Комітет з міжгромадських відносин. Цей комітет складається з 19 членів, з яких по сім членів депутати македонці та албанці, а також по одному члену з числа депутатів турків, волохів, циган, сербів і боснійців. Якщо спільнота не має своїх депутатів у парламенті, то громадський прокурор після консультацій з представниками цих громад повинен запропонувати членів комітету з числа депутатів інших національностей;

– Збори Республіки Македонія обирають шість суддів Конституційного Суду більшістю голосів депутатів. Три судді обираються більшістю голосів парламентарів за умови, що не менше половини депутатів, які належать до громад національних меншин, підтримали це рішення;

– місцеве самоврядування в Македонії регулюється законом, прийнятим більшістю у дві третини голосів від загальної кількості депутатів, за умови, що не менше половини депутатів, які належать до громад національних меншин, підтримали це рішення. Закони про місцеві фінанси, місцеві вибори, муніципальні кордони і м. Скоп'є також мають бути прийняті більшістю членів парламенту, за умови, що не менше половини депутатів, які належать до громад національних меншин, підтримали це рішення (в Україні ці закони приймаються простою більшістю голосів депутатів).

Приклади, наведені вище, вказують на спільні та відмінні риси парламентаризму в Україні й Македонії, але не дають оцінку його якості. Для визначення успішності розвитку країн, а значить і правильності роботи їх законодавців, було обрано різноманітні світові індекси.

Так, за індексом людського розвитку Україна й Македонія посідають 81-ше місце, що характеризує їх як країни з високим рівнем людського розвитку [12]; за індексом свободи преси Македонія, яка посіла в 2015 р. 117-те місце, не значно, але все ж таки випередила Україну – 129-те місце [15]; за індексом демократії Македонія посідає 78-ме місце у світі та характеризується як демократія, хоч і недосконала, а Україна – 88-ме, що означає, що ми поки що країна з перехідним режимом від авторитаризму до демократії [10]; у рейтингу крихких держав Македонія посідає 118-те місце, а в Україні ситуація більш загрозлива – 84-те місце (чим вище місце, тим гірший стан) [11]; за індексом сприйняття корупції: Македонія – 66-те місце, Україна – 130-те місце [9]; за індексом верховенства права: Македонія – 44-те місце, Україна – 70-те місце [13], і, як наслідок, за номінальним валовим внутрішнім продуктом на душу населення Македонія посідає 95-те місце, а Україна – 133-те [14]; рівень самогубств у Македонії – 5,2 на 100 000 населення, в Україні – 16,8 [8]; рівень смертності дорослого населення в Македонії – 103 на 100 000 населення, в Україні – 203 [7].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** На підставі викладеного в статті матеріалу можна зробити висновок, що, маючи однакові “стартові” позиції в 1991 році для формування інституту парламентаризму, як основного законодавчого інституту країни, Македонія ефективніше використала часовий потенціал, швидше імплементувала європейські норми права, і як наслідок – має кращу політичну й економічну ситуацію. Тому досвід парламентаризму Македонії заслуговує для його використання у вітчизняній практиці державотворення.

#### Список використаних джерел

1. Інформаційна довідка про Україну [Електронний ресурс] // Міністерство закордонних справ України. – Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/info/general-facts>.
2. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

#### References

1. Informatsiyna dovidka pro Ukrayinu [Elektronnyy resurs] // Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrayiny. – Rezhyim dostupu : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/info/general-facts>.
2. Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon vid 28.06.1996 # 254k/96-VR [Elektronnyy resurs] // Verkhovna Rada Ukrayiny: ofitsiynny veb-portal. – Rezhyim dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Население [01.06.2014] [Електронски ресурси] // Државен завод за статистика Република Македонија. – Пристап: <http://stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=2>.
4. Територијални единици : Клучни показатели (01.01.2014) [Електронски ресурси] // Собрание на Република Македонија. – Пристап: <http://stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=1>.
5. Устав на Република Македонија (17 ноември 1991 година) [Електронски ресурси] // Собрание на Република Македонија. – Пристап: <http://www.sobranie.mk/ustav-na-rm.nspх>.
6. Чисельність населення на 1 грудня 2013 року [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
7. Adult mortality rate (probability of dying between 15 and 60 years per 1000 population) [Electronic resource] // World Health Organization. – Access mode : <http://apps.who.int/gho/data/view.main.1360>
8. Age-standardized suicide rates [Electronic resource] // World Health Organization. – Access mode : <http://apps.who.int/gho/data/view.main.MHSUICIDEv>.
9. Corruption perceptions index 2015 [Electronic resource] // Transparency International. – Access mode : <http://www.transparency.org/cpi2015>.
10. Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety. A report from The Economist Intelligence Unit. [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=EIU-Democracy-Index-2015.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2015>.
11. Fragile States Index 2015 [Electronic resource] // Fund for Peace. – Access mode : <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2015>.
12. Human Development Report 2015. Work for Human Development [Electronic resource]. – Access mode : [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf).
13. Rule of Law Index 2015 [Electronic resource] // World Justice Project. – Access mode : [http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli\\_2015\\_0.pdf](http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf).
14. World Economic and Financial Surveys [Electronic resource] // International Monetary Fund. – Access mode : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015...>
15. World Press Freedom Index 2015 [Electronic resource] // Reporters Without Borders : for Freedom of Information. – Access mode : <http://index.rsf.org/#!/>.