

УДК 342.4(477)

DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.003

Направления рационализации парламентаризма в Республике Словения

Демьяносов Влас

Аспирант,
кафедра конституционного права,
Московский государственный институт
международных отношений МИД России,
119454, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 76;
e-mail: Demyanosov@mail.ru

Аннотация

Предметом исследования данной статьи является выявление особенностей рационализированного парламентаризма в Республике Словения. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере рационализации словенского парламентаризма. Автор статьи, не углубляясь в вопрос определения понятия рационализированного парламентаризма, на основании детального анализа положений Конституции и законов Республики Словения выявляет и характеризует ключевые особенности рационализированного парламентаризма в Республике Словения. Во время подготовки данного исследования автором использованы общенаучные методы, такие как анализ, дедукция, синтез, и специальные юридические методы, среди которых основное место отведено формально-юридическому методу и методу толкования норм права. Актуальность исследования обусловлена тем, что, по мнению автора, дальнейшая рационализация словенского парламентаризма позволит укрепить демократические и правовые основы государственного правления в данном государстве. Предложенные в данном исследовании направления рационализации словенского парламентаризма могут способствовать повышению эффективности работы парламента, а также улучшению механизма взаимодействия высших органов государственной власти.

Для цитирования в научных исследованиях

Демьяносов В. Направления рационализации парламентаризма в Республике Словения // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 11А. С. 15-22. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.003

Ключевые слова

Республика Словения, парламент, парламентаризм, словенский парламентаризм, рационализированный парламентаризм.

Введение

Формирование рационализированного парламентаризма является одной из стратегических задач во многих странах мира, включая европейские государства так называемой «молодой демократии». Следует отметить, что каждое государство, в зависимости от принятой в нем формы правления, правовой доктрины и других политико-правовых и культурно-исторических особенностей, вкладывает в понятие «рационализированный парламентаризм» характерный именно в контексте соответствующих особенностей смысл.

Следует отметить, что в Республике Словения сформировалась достаточно эффективная модель парламентаризма, которая, с одной стороны, обеспечивает действие механизма «сдержек и противовеса» в системе разделения властей, а с другой – позволяет Государственному собранию эффективно выполнять представительскую и законодательную функции. Вместе с тем остаются некоторые недостатки в организации и деятельности словенского парламента, устранение которых позволит еще более рационализировать парламентаризм в этом государстве.

Результаты исследования

Понятие «рационализированный парламентаризм» – это термин, характеризующий положение парламента в системе центральных органов государственной власти, когда в его структуру, порядок деятельности, отношения с органами исполнительной власти вносятся элементы, призванные избежать хронических правительственных кризисов [Dord, 2009, 103].

Прежде чем определить направления рационализации парламентаризма в Республике Словения, считаем необходимым исследовать его характерные особенности. В связи с этим следует указать на то, что в истории словенского парламентаризма началась новая эра и, по мнению некоторых словенских историков и политиков, этот период ознаменовал формирование парламентаризма, который на практике в действительности соответствует смыслу этого понятия [Babič, 2010, 48].

При этом, исследуя характерные особенности словенского рационализированного парламентаризма, мы будем придерживаться той точки зрения, что словенский парламента состоит из двух палат – верхней и неполной нижней, т. е. является неполным двухпалатным парламентом. В связи с этим рационализация парламентаризма в этом государстве основывается также и на повышении эффективности взаимоотношений между Государственным собранием и Государственным советом как нижней и верхней палатами парламента.

На основании анализа положений Конституции Республики Словения, Регламента Государственного собрания, Регламента Государственного совета, законов «О Государственном совете», «О Правительстве Республики Словения» и др. можно выделить следующие отличительные черты словенского рационализированного парламентаризма.

- 1) Правила функционирования обеих палат словенского парламента урегулированы регламентами, которые принимаются каждой палатой самостоятельно, т. е. порядок осуществления своих функций, включая взаимодействие с другой палатой, правительством, главой государства, другими органами государственной власти, определяется Государственным собранием и Государственным советом самостоятельно.
- 2) Установление разного срока действия мандата депутата Государственного собрания и

срока полномочий членов Государственного совета. Так, срок действия депутатского мандата составляет 4 года, а срок полномочий представителей – 5 лет. Такая разница, возможно, обусловлена более сложной и громоздкой процедурой избрания представителей в Государственный совет. В то же время Регламент Государственного собрания и Закон «О Государственном совете» определяют основания досрочного прекращения действия депутатского мандата и полномочий членов Государственного совета. Так, законом Республики Словения «О депутатах» предусмотрены следующие основания досрочного прекращения мандата: утрата права голоса; установление постоянной неспособности к выполнению депутатских функций; вынесение приговора в отношении депутата, предусматривающего лишение свободы на срок более шести месяцев; непрекращение в течение трех месяцев после подтверждения депутатского мандата депутатом своей деятельности, несовместимой с осуществлением депутатских полномочий; пребывание на должности или занятие видом деятельности, которые не совместимы с исполнением депутатских полномочий; уход депутата в отставку. Что же касается членов Государственного совета, то, в соответствии со ст. 63 Закона «О Государственном совете», срок полномочий члена Государственного совета может быть прекращен досрочно в следующих случаях: если член совета теряет право голоса; если член совета становится постоянно или на длительное время недееспособным; если член совета был приговорен окончательным приговором к безусловному лишению свободы на срок более шести месяцев; если член совета выполняет функции, несовместимые с функциями члена Государственного совета; если член совета подает в отставку; в других случаях, предусмотренных законом. Таким образом, в отличие от установленных Законом «О депутатах» оснований досрочного прекращения полномочий депутата, основания досрочного прекращения полномочий члена Государственного совета, определенные Законом «О Государственном совете», не являются исчерпывающими. По нашему мнению, такой подход к регулированию оснований досрочного прекращения полномочий парламентариев в Республике Словения является недостаточно эффективным и не в полной мере отвечает демократическим основам деятельности парламента, поскольку создает угрозу для манипулирования институтом отзыва депутата, а значит, и угрозу для самостоятельности парламентариев. В связи с этим, в целом положительно оценивая существование такого института, считаем, что исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения депутатского мандата и полномочий члена Государственного совета целесообразно закрепить в Конституции Республики Словения.

- 3) Установление ответственности депутата и члена Государственного совета за отсутствие на заседании соответствующей палаты парламента или ее рабочего органа без уважительной причины. Следует отметить, что требование обязательного участия депутата в работе Государственного собрания и его рабочих органов, членом которых он является, обусловлено тем, что депутат как представитель всего народа именно в порядке внесения законодательных и иных правотворческих инициатив, их обсуждения, голосования участвует в работе Государственного собрания, т. е. в этой форме реализуются представительные и законодательные функции парламентариев, поэтому безосновательное отсутствие депутата на заседании Государственного собрания или его рабочих органов фактически обозначает уклонение депутата от исполнения функций, для которых он был избран. То же самое касается членов Государственного совета с той лишь разницей, что они являются представителями соответствующей экономической,

профессиональной или другой социальной группы населения Республики Словения.

- 4) Детальное регулирование Регламентом Государственного собрания законодательной процедуры, включая особенности процедуры внесения изменений в Конституцию Республики Словения.
- 5) Закрепление гласности работы Государственного собрания и Государственного совета Республики Словения. Хотя гласность и открытость работы парламентов являются общепринятой практикой в демократических государствах, однако достижение гласности не «де-юре», а «де-факто» обеспечивается в Республике Словения при помощи внедрения различных механизмов: освещения детальной информации о деятельности палат парламента, их структуре, структуре их рабочих органов; стенографирования заседаний палат парламента и его рабочих органов; прямой трансляции заседаний в средствах массовой информации и др.
- 6) Наделение правительства существенными полномочиями в законодательной процедуре. Прежде всего следует отметить, что правительство в Республике Словения, наряду с депутатами Государственного собрания и избирателями численностью не менее 5000, наделено правом законодательной инициативы (ст. 88 Конституции Республики Словения). Характерно, что среди субъектов законодательной инициативы отсутствует Президент Республики. В данном контексте следует также указать на такую особенность словенского рационализированного парламентаризма, как существование достаточно эффективного парламентского контроля за деятельностью правительства. Последний обеспечивается правом Государственного собрания по предложению не менее чем десяти депутатов большинством голосов выразить недоверие премьер-министру и правительству в целом (ст. 116 Конституции Республики Словения). В свою очередь, премьер-министр может поставить вопрос о доверии правительству. Если правительство не получает поддержки, выраженной большинством голосов от общего числа депутатов, Государственное собрание должно в течение 30 дней избрать нового премьер-министра или выразить доверие действующему премьер-министру, в противном случае Президент Республики распускает Государственное собрание и назначает новые выборы (ст. 117 Конституции Республика Словения). Такой противовес в значительной степени обеспечивает достаточно стабильное положение правительства в системе государственной власти Республики Словения, чего удается достичь, не исключая парламентский контроль за деятельностью правительства, но делая его более рационализированным, т. е. оптимальным, сдержанным.
- 7) Отведение Государственному совету, нижней палате парламента, присущей именно ему по своей конституционной природе функции представительства интересов соответствующих групп населения. Для этого Государственный совет наделен полномочиями в сфере информационного взаимодействия с Государственным собранием, Президентом и правительством Республики Словения, другими органами государственной власти. В осуществлении таких функций он может опираться на авторитетность и поддержку Государственного собрания.

Вышеизложенные отличительные черты словенского рационализированного парламентаризма свидетельствуют о том, что в данном государстве сформировалась достаточно эффективная модель парламентаризма, которая, с одной стороны, обеспечивает действие механизма «сдержек и противовеса» в системе разделения властей, а с другой – позволяет Государственному собранию эффективно выполнять представительскую и законодательную

функции.

Вместе с тем следует указать на некоторые недостатки парламентской системы правления в Республике Словения, о существовании которых говорят некоторые представители словенской правовой доктрины. Так, Д. Зайц считает, что отличительной чертой словенского парламентаризма является низкое воспроизводство парламентской элиты. Аргументируя свою точку зрения, ученый указывает на то, что каждый парламент нуждается в эффективности, которая выражается в хорошем планировании работы, стабильности процедуры и предсказуемости и качества решений. Как утверждает Д. Зайц, наиболее опытной в навыках парламентских дебатов, переговоров и разрешении конфликтов, а также в искусстве компромисса является парламентская элита как важный компонент политической элиты в каждом государстве [Zajc, 2000, 108].

В целом можно согласиться с мнением ученого с тем лишь уточнением, что формирование парламентской элиты требует определенного времени, а парламент независимой и демократической Республики Словения является еще достаточно молодым. Кроме того, не следует забывать об угрозе перерастания так называемой парламентской элиты в узурпаторов, сдерживающих демократические процессы в государстве. Поэтому к формированию такой элиты необходимо подходить взвешенно.

Другие ученые акцентируют внимание на необходимости укрепления полномочий нижней палаты парламента, создания согласительных комиссий верхней и нижней палат, сокращения вопросов, которые решаются на совместных заседаниях палат парламента, и перераспределения их между палатами, с учетом их функций. Расширение круга вопросов, которые рассматриваются на совместных заседаниях палат, по мнению З. Ализода, нецелесообразно, поскольку, во-первых, оно в чем-то ставит под сомнение деление парламента на две палаты, во-вторых, практически создается своего рода третья палата, в-третьих, перечеркивается принцип разделения законодательной власти между палатами парламента [Ализода, 2014, 67].

Подобной точки зрения придерживается Б. Кавчич, который считает целесообразным расширить полномочия члена Государственного совета до полномочий депутата Государственного собрания в области законопроектной работы в сфере местного самоуправления. Ученый также указывает, что полномочия Государственного совета следует расширить в вопросах сотрудничества с организованным профессиональным гражданским обществом, участия в законодательном процессе, международной деятельности [Kavčič, 2010, 67].

Б. Шуштаршич с достаточной осторожностью относится к решению вопроса расширения полномочий нижней палаты парламента. В случае осуществления конституционной реформы в государстве, которая внесет изменения в состав Государственного совета исходя из практического опыта и демографических изменений в населении, ученый предлагает дополнить избранием одного члена совета из числа инвалидов и престарелых, которые, таким образом, законно будут представлять ту или иную социально обусловленную группу с их особыми потребностями при принятии государственных решений в Республике Словения [Šuštaršič, 2010, 74].

По нашему мнению, также следует обратить внимание на такой недостаток, как отсутствие в Регламенте Государственного собрания детального регулирования процедуры назначения или избрания рабочих групп и комиссий в Государственном собрании. Так, в сравнении с Регламентом Государственного совета, который регулирует процедуру выборов и назначения президента и вице-президента, секретаря Государственного совета, а также порядок

формирования рабочих органов, комиссий, в Регламенте Государственного собрания эти вопросы не урегулированы на должном уровне.

Заключение

Особенностями рационализованного парламентаризма в Республике Словения являются: 1) детальное регулирование правил функционирования обеих палат словенского парламента регламентами, которые принимаются каждой палатой самостоятельно; 2) установление разного срока действия мандата депутата Государственного собрания и срока полномочий членов Государственного совета; 3) установление ответственности депутата и члена Государственного совета за отсутствие на заседании соответствующей палаты парламента или ее рабочего органа без уважительной причины; 4) детальное регулирование Регламентом Государственного собрания законодательной процедуры, включая особенности процедуры внесения изменений в Конституцию Республики Словения; установление сокращенной и упрощенной законодательной процедур; 5) закрепление гласности и открытости для общественности работы Государственного собрания и Государственного совета Республики Словения; 6) наделение правительства существенными полномочиями в законодательной процедуре, включая право законодательной инициативы и разработку проекта ежегодного закона о государственном бюджете; 7) отведение Государственному совету, нижней палате парламента, присущей именно ему по своей конституционной природе функции представительства интересов соответствующих групп населения с одновременным ограничением участия в законодательном процессе, что характеризует Государственный совет как неполную палату словенского парламента.

С целью дальнейшей рационализации словенского парламентаризма, по нашему мнению, следует предпринять следующие меры: 1) закрепить в Конституции исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения депутатского мандата и полномочий члена Государственного совета; 2) в Регламенте Государственного собрания детализировать процедуру образования (назначения, избрания) рабочих органов, постоянно действующих комиссий и комитетов; 3) расширить конституционные полномочия Государственного совета, закрепив полномочия в сфере законодательной процедуры, касающейся разработки и принятия законов в интересах соответствующей профессиональной, экономической или социальной группы.

Библиография

1. Ализода З. Становление и развитие института парламента в Республике Таджикистан: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Душанбе, 2014. 349 с.
2. Babič B. Vzpostavitev parlamentarizma v polnem pomenu besede: Parlamentarna demokracija vrača udarec // Prihodnost parlamentarne demokracije. Ljubljana: Državni zbor, 2010. S. 48-59.
3. Dord O. Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement // Revue française de droit constitutionnel. 2009. N 77. P. 99-117.
4. Kavčič B. Vloga Državnega sveta v slovenskem parlamentarnem sistemu // Prihodnost parlamentarne demokracije. Ljubljana: Državni zbor, 2010. S. 59-69.
5. Poslovnik državnega sveta. URL: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/pslovnik_ds.pdf
6. Poslovnik državnega zbora. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34>
7. Šuštaršič B. Formalne ovire pri funkcioniranju ustavnega razmerja med Državnim zborom RS in Državnim svetom RS // Prihodnost parlamentarne demokracije. Ljubljana, 2010. S. 69-75.
8. Ustava Republike Slovenije. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>
9. Zajc D. Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta // Razvoj slovenskega parlamentarizma.

Ljubljana, 2000.

10. Zakon o državnem svetu (uradno prečiščeno besedilo). URL: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/58645>
11. Zakon o poslancih. URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=555A58D1198E3E49C1257A5C0025DE3A&db=urad_prec_bes&mandat=VII
12. Zakon o Vladi Republike Slovenije. URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO242>

Directions in the rationalisation of parliamentarism in the Republic of Slovenia

Vlas Dem'yanosov

Postgraduate,
Department of constitutional law,
MGIMO-University,
119454, 76 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Demyanosov@mail.ru

Abstract

The article aims to identify the features of rationalized parliamentarism in the Republic of Slovenia. It deals with the social relations that are developing in the field of the rationalisation of Slovenian parliamentarism. The author of the article, without delving into the issue of defining the concept of rationalised parliamentarism, makes an attempt to carry out a detailed analysis of the provisions of the Constitution and laws of the Republic of Slovenia with a view to identifying and characterising the key features of rationalised parliamentarism in the Republic of Slovenia. In order to conduct this research, the author uses general scientific methods such as analysis, deduction, synthesis, as well as special legal methods, including the formal legal method and the method of interpreting legal norms. The study is relevant due to the fact that, according to the author, further rationalisation of Slovenian parliamentarism will help to strengthen the democratic and legal foundations of public administration in this state. The article points out that the directions in the rationalisation of Slovenian parliamentarism proposed in this study can help to increase the effectiveness of the work of the parliament, as well as to improve the mechanism of interaction between the highest bodies of state power.

For citation

Dem'yanosov V. (2019) Napravleniya ratsionalizatsii parlamentarizma v Respublike Sloveniya [Directions in the rationalisation of parliamentarism in the Republic of Slovenia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (11A), pp. 15-22. DOI: 10.34670/AR.2020.91.11.003

Keywords

Republic of Slovenia, parliament, parliamentarism, Slovenian parliamentarism, rationalised parliamentarism.

References

1. Alizoda Z. (2014) *Stanovlenie i razvitie instituta parlamenta v Respublike Tadžikistan: konstitucionno-pravovoe issledovanie. Doct. Diss.* [The formation and development of the institution of parliament in the Republic of Tajikistan: constitutional legal research. Doct. Diss.] Dushanbe.
2. Babič B. (2010) Vzpostavitev parlamentarizma v polnem pomenu besede: Parlamentarna demokracija vrača udarec. In: *Prihodnost parlamentarne demokracije*. Ljubljana: Državni zbor, S. 48-59.
3. Dord O. (2009) Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement. *Revue française de droit constitutionnel*, 77, pp. 99-117.
4. Kavčič B. (2010) Vloga Državnega sveta v slovenskem parlamentarnem sistemu. In: *Prihodnost parlamentarne demokracije*. Ljubljana: Državni zbor, S. 59-69.
5. *Poslovník državnega sveta*. Available at: http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/pslovník_ds.pdf [Accessed 04/10/19].
6. *Poslovník državnega zbora*. Available at: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> [Accessed 04/10/19].
7. Šuštaršič B. (2010) Formalne ovire pri funkcioniranju ustavnega razmerja med Državnim zborom RS in Državnim svetom RS. In: *Prihodnost parlamentarne demokracije*. Ljubljana, S. 69-75.
8. *Ustava Republike Slovenije*. Available at: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> [Accessed 04/10/19].
9. Zajc D. (2000) Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. In: *Razvoj slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana.
10. *Zakon o državnem svetu*. Available at: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/58645> [Accessed 04/10/19].
11. *Zakon o poslancih*. Available at: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=555A58D1198E3E49C1257A5C0025DE3A&db=urad_prec_bes&mandat=VII [Accessed 04/10/19].
12. *Zakon o Vladi Republike Slovenije*. Available at: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO242> [Accessed 04/10/19].