

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.51.85.010

Парламент Республики Южная Осетия: особенности эволюции и основные тенденции развития

Кочиева Олеся Ахсаровна

Аспирант,
Московский государственный юридический
университет им. О.Е. Кутафина,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: kochieva@yandex.ru

Аннотация

Роль и значение деятельности законодательного органа в механизме реализации государственной власти всегда представляет научный интерес, поскольку в любой стране парламент рассматривается как выразитель интересов и воли народа, а для молодых государств роль законодательных органов имеет особое значение, поскольку именно они, как правило, принимают на себя учредительные полномочия на начальном этапе развития государственности. В статье проанализированы научные труды и нормативные правовые акты Республики Южная Осетия, посвященные генезису югоосетинских представительных органов. Автор рассматривает эволюцию становления и развития высшего представительного органа Республики Южная Осетия, начиная с аланского периода по настоящее время и предлагает пути развития с целью совершенствования его деятельности. Даны общие характеристики этапов становления, а также рассмотрены особенности мандата югоосетинского парламентария и института парламентского контроля.

Для цитирования в научных исследованиях

Кочиева О.А. Парламент Республики Южная Осетия: особенности эволюции и основные тенденции развития // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 4А. С. 78-85. DOI: 10.34670/AR.2023.51.85.010

Ключевые слова

Парламент, Республика Южная Осетия, ныхас, народное собрание, мандат депутата, парламентский контроль, национальный совет.

Введение

Достаточно сильные традиции народовластия у осетинского народа, начиная с аланского периода (I-III вв. н.э.). С глубокой древности традиционные институты власти играли особую роль в организации жизнедеятельности и самой значимой однозначно является «ныхас» («беседа», «речь») – народное собрание [Цалиев, 2019]. Ныхасом называли и народное собрание, и место его проведения [Челехсаты, 2009].

Институт общинного собрания – был важным элементом общественного строя, начиная с древности – родовым, а затем – сельскохозяйственным органом. Сведения об этом дает и осетинский фольклор. Нартский эпос определяет ныхас, как центр общественной жизни нартов. Именно «нартские ныхасы» считаются самыми древними в Осетии [Магомедов, 1974].

В то время во всех населенных пунктах имелось центральное место, куда местные жители собирались обсудить насущные проблемы. Как правило, Ныхас располагался под открытым небом и вопросы, выносимые на Ныхас, носили самый разный характер – от обсуждения начала полевых работ до межродовых конфликтов и имущественных споров. В работе ныхасов участвовало только старшее поколение мужчин, празднично одетых и при полном вооружении. При этом все были крайне сдержаны, поскольку даже при самых жарких спорах строго соблюдался порядок. Каждый «депутат» имел право слова, но первыми выступали старейшины. Затем происходило предварительное обсуждение, на котором «депутаты» делились своим мнением для выработки общей позиции [Блиев, Бзаров, 2005]. Если не удавалось достичь общего мнения, то открывались прения и приступали к открытому голосованию. Никаких тайных голосований, поскольку гласность народного собрания оказывала положительное влияние на жизнедеятельность общества, исключая возможные кривотолки, сплетни и подозрения [Пфафф, 1871] и являлась незаменимой школой нравственности, красноречия и хороших манер.

Основное содержание

Анализ литературы, посвященной данному институту власти, свидетельствует об иерархичности «ныхасов». Самый низший уровень – это «ныхасы» дворов или кварталов (сыхы ныхас). В одном селе могло быть сразу несколько ныхасов, что соответствовало количеству кварталов.

Следующий уровень – общесельский ныхас (хъауы ныхас). Общесельскому ныхасу было свойственно разрешение вопросов не только различных хозяйственных аспектов, но и административных, включая вопросы земских повинностей, распределение общинных земель и так далее.

Сельский ныхас являлся наивысшей стадией для рассмотрения и обсуждения частных дел, затрагивающих интересы всего коллектива. В этом случае ныхас являлся судебным органом, так как разрешал дела об убийствах, межсемейных и межфамильных спорах, оскорблениях и т.д.

Наивысшим уровнем народных собраний у древних осетин были ущельные ныхасы (иумайаг ныхас). Такие ныхасы включали в себя несколько сел и решали наиболее важные вопросы жизнедеятельности людей, проживающих в пределах данного ущелья.

В горных селах Осетии данный общественный институт был востребован вплоть до 30-х годов прошлого столетия, однако с приходом советской власти, когда в селах были построены

клубы и библиотеки, роль Ныхаса минимизировалась. Однако, во времена революционных движений в Осетии и вообще появился совершенно уникальный орган — Юго-Осетинский Национальный совет. В развитие дела самоопределения осетинского народа Народный Съезд осетин и его Национальный Совет внесли огромный вклад. Данные органы были созданы сразу после Февральской революции, и их юрисдикция распространялась на все территории, где проживали осетины. Южная Осетия в то время не только не обладала еще автономией, но и не являлась отдельной административно-территориальной единицей.

Народный Съезд являлся представительным органом и избирал из своего состава Национальный Совет (30 членов), а также представителей в высшие органы власти меньшевистской Грузии. Порядок формирования и статус Народного Съезда не были строго регламентированы, а место и время проведения съезда не были строго определены. Как правило, Съезд созывался по инициативе Национального Совета исходя из нормы представительства 1 делегат на 1000 жителей. Повестку дня Съезда определял Национальный Совет. Работа непосредственно Национального Совета носила сессионный характер и созывалась раз в два месяца. В период между сессиями функционировал президиум Национального Совета, состоящий из председателя, секретаря и членов президиума.

Автономия Южной Осетии в виде автономной области, как составная часть ГССР, была законодательно оформлена 20 апреля 1922 г. Декретом №2 Всегрузинского Центрального исполнительного комитета советов и Совета народных комиссаров ССР Грузия «Об образовании автономной области Юго-Осетии» [Кулумбегов, 2022]. Это стало возможным с установлением советской власти в Грузии [Цалиев, 2019] и благодаря в том числе неслыханной позиции Национального Совета, деятельность которого была прекращена в июне 1920 года после наступления меньшевистских войск [Цховребов, 2005].

В период советской власти, как было отмечено ранее Южная Осетия обладала статусом автономной области, деятельность которой определялась Конституциями СССР (1936, 1977) и Конституцией ГССР и только 12 ноября 1980 года на основании Конституции СССР 1977 года и Конституции ГССР 1978 года Верховный совет Грузинской ССР принял закон о «Юго-Осетинской автономной области» [Маргиев, Кесаев, 2009], определяя правовой статус, права и обязанности автономной области, где особая роль отводилась Совету народных депутатов Юго-Осетинской автономной области.

Высший орган государственной власти – Совет народных депутатов осуществлял контроль за соблюдением законодательства, обеспечивал социальное и экономическое развитие автономной области, а также руководил деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов и впоследствии именно Юго-Осетинским областным Советом народных депутатов двадцатого созыва на 14 сессии была принята Декларация о государственном суверенитете 20 сентября 1990 года, которая преобразовала Юго-Осетинскую Автономную область в Юго-Осетинскую Советскую Демократическую Республику. Эта дата считается точкой отсчета новейшей истории Республики Южная Осетия.

Следует отметить, что данное судьбоносное решение было связано с развалом советского строя и распадом СССР, когда в конце 80-х политическая ситуация в Юго-Осетинской автономной области начала накаляться и привела к открытому противостоянию.

Все действия югоосетинских властей в тот исторический период времени были всецело направлены на принятие необходимых нормативных правовых актов для формирования юридической основы суверенитета Южной Осетии, когда власти Грузии отказались рассмотреть возможность придания Юго-Осетинской автономной области статуса автономной

республики. Тогда же Областной Совет Южной Осетии постановил, что до принятия окончательного решения высшими органами государственной власти СССР по данному вопросу на территории Юго-Осетинской автономной области действуют законы СССР, тем самым Южная Осетия полностью вышла из юрисдикции Грузинской Республики.

9 декабря 1990г. состоялись выборы депутатов в Верховный Совет Республики 1-го созыва в полном соответствии с законодательными нормами, имеющими законную силу на тот период времени на территории СССР. В выборах приняло участие 72% избирателей, что явилось своеобразным референдумом, подтверждающим волеизъявление народа на суверенитет. В результате проведенных выборов было избрано 64 депутата.

Перед первым депутатским корпусом стояло множество сложнейших задач, но самое главное было заложить такую законодательную основу существования Республики Южная Осетия, которая бы не ставила под сомнение легитимность нового государства.

2 ноября 1993 года народ Южной Осетии принял Основной Закон государства, в котором определил главное политическое направление Южной Осетии в новом статусе и провозгласил Южную Осетию парламентской республикой. Верховный Совет тогда же был переименован в Государственный Ныхас, тем самым, отдавая дань историческому наследию.

Представительными органами государственной власти по Конституции 1993 года признавались Государственный Ныхас Республики Южная Осетия, местные Ныхасы – городской, районные, поселковые и сельские. Все они в совокупности составляли единую систему представительных органов государственной власти РЮО (ст.59). Поэтому в день принятия первой Конституции (Основного Закона), парламентарии первого созыва приняли еще два закона: Закон РЮО «О выборах депутатов Государственного Ныхаса РЮО» [Закон Республики Южная Осетия от 2 ноября 1992 г. «О выборах депутатов Государственного Ныхаса Республики Южная Осетия», 1992] и Закон РЮО «О Выборах депутатов местных Ныхасов РЮО» [Закон Республики Южная Осетия 2 ноября 1992 г. «О выборах депутатов местных Ныхасов Республики Южная Осетия», 1993]. Однако, деятельность местных Ныхасов так и не осуществлялась.

В марте 1994 года сформировался второй созыв законодательного органа из 35 депутатов, представляющих г. Цхинвал и районы республики. Депутатами второго созыва в 1996 году принято решение о переходе с парламентской формы правления на президентскую [Постановление Верховного Совета Республики Южная Осетия от 13 сентября 1996 года ВС-I «О заявлении Верховного Совета Республики Южная Осетия о введении в Республике Южная Осетия института президентства»] и 14 ноября 1996 года Высший представительный орган был переименован в Парламент [Закон Республики Южная Осетия от 14 ноября 1996 г. «О полномочиях органов государственной власти и управления в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Южная Осетия»], а его функции были фактически сведены к функциям законодательного собрания. Ранее 10 ноября 1996 года был избран первый президент РЮО.

Следующие два депутатских созыва Парламента Республики Южная Осетия формировались по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе. В борьбу вступили политические партии, представительство которых в третьем и четвертом созывах Парламента составляло 30% и 50% соответственно [Конституционный Закон Республики Южная Осетия от 16 марта 2004 г. «О выборах депутатов Парламента Республики Южная Осетия» (ред. от 16.03.2004)].

Выборы депутатов пятого и шестого созывы Парламента Республики Южная Осетия состоялись в условиях международного признания республики [Указ Президента РФ от 26 августа 2008 № 1261 «О признании Республики Южная Осетия»] 31 мая 2009 года и 8 июня 2014 года соответственно и проходили по пропорциональной избирательной системе, что вызывало в обществе недовольство и привело к увеличению числа политических партий, программы которых были похожи как братья-близнецы.

И в недрах шестого созыва вызрела инициатива не только о переходе обратно к смешанной избирательной системе, но и о деятельности депутатского корпуса на профессиональной постоянной основе, что также свидетельствует о стремлении к конвергенции югоосетинского законодательства с законодательством Российской Федерации.

Сегодня Парламент Республики Южная Осетия является высшим представительным и единственным законодательным органом РЮО и состоит из одной палаты, а 34 депутата избираются по смешанной избирательной системе и осуществляют свою деятельность на постоянной профессиональной основе. Однако, следует констатировать тот факт, что Парламент Республики Южная Осетия на сегодняшний день является единственным законодательным и единственным представительным органом, поскольку представительные органы в административно-территориальных единицах, а их в соответствии с Конституцией пять – это город Цхинвал – столица Южной Осетии и четыре района: Дзауский, Знаурский, Цхинвальский и Ленингорский, еще не сформированы.

Конституция Южной Осетии закрепляет, что «Порядок организации и деятельность Парламента Республики Южная Осетия определяется конституционным законом» (ч.2.ст.56.). Соответствующий конституционный закон не принят. Деятельности Парламента определяются Регламентом законодательного органа без придания ему статуса законодательного акта.

Как известно, правовая основа организации деятельности высших законодательных органов в разных странах предусматривает различные модели. Известны и регламенты в законодательной форме, хотя они достаточно редки и чаще присущи однопалатным парламентам (Швеция, Китай), непосредственно законы о парламенте (в Великобритании). И вместе с тем, чаще всего нормы конституции регулируют статус и компетенцию парламента, а вся процедурная часть изложена в регламенте [Страшун, 2005].

В сложившейся ситуации, когда Конституция прямо указывает на наличие конституционного закона о порядке организации деятельности Парламента, полагаем необходимо его принятие, что, на наш взгляд, не может нивелировать действие Регламента, так как нормами конституционного закона преимущественно определялись бы статус, компетенция, и общий порядок организации деятельности, а нормами Регламента определялись бы детально парламентские процедуры. Тем самым объем и содержание парламентских процедур носили бы самостоятельный характер, что исключило бы влияние при определенном раскладе политических сил на набор инструментариев, выраженных в парламентских процедурах.

Характеризуя контрольную функцию югоосетинского Парламента необходимо отметить, что законодательством Республики Южная Осетия (в Конституции, Законе о статусе депутата, Регламенте Парламента) закреплены следующие формы парламентского контроля: 1) заслушивание отчетов Правительства и отдельных министров по результатам своей деятельности; 2) проведение правительственного часа; 3) депутатские запросы; 4) парламентские расследования; 5) парламентские слушания.

Тот факт, что в 1999 году в структуре Парламента Республики Южная Осетия третьего

созыва был сформирован постоянный комитет парламентского контроля [Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 30 июня 1999 г. «Об избрании членов Комитета парламентского контроля Парламента Республики Южная Осетия »] лишний раз подтверждает стремление югоосетинского законодателя к активной реализации контрольных функций, несмотря на то, что в последующих созывах подобного комитета не было, что представляется нам правильным в силу принадлежности данного полномочия всему депутатскому корпусу, как и других парламентских полномочий.

Однако, необходимо констатировать необходимость принятия системообразующего акта в сфере парламентского контроля для четкой правовой регламентации депутатских полномочий в указанной сфере.

Остается открытым вопрос и с определением мандата югоосетинского Парламента. Необходимо признать, что, несмотря на то, что в соответствии с Законом Республики Южная Осетия «О статусе депутата Парламента Республики Южная Осетия» одним из оснований досрочного прекращения полномочий депутата может являться его отзыв избирателями либо общественно-политической организацией, от которой он был выдвинут по списку, определить мандат югоосетинского депутата как императивный нельзя по двум основным причинам:

- Отсутствуют основные характеристики, свойственные императивному мандату. Депутат не обременен наказами своих избирателей и не осуществляет систематический отчет перед ними. Следовательно, линия поведения может быть абсолютно свободной;
- Законодательство не закрепляет положений, раскрывающих 1) основания для отзыва депутата, 2) механизмы реализации отзыва депутата.

Вместе с тем, при наличии норм, закрепляющих возможность отзыва депутата, как основание для досрочного прекращения его полномочий, а также в силу имеющегося прецедента отзыва депутата общественно-политической организацией, от которой он был выдвинут по списку, сложно говорить и о свободном мандате депутата югоосетинского Парламента. При этом непосредственно по характеру взаимоотношений депутата с избирателями югоосетинский депутатский мандат больше тяготеет к свободному. Тем не менее, приходится констатировать, что мандат депутата Парламента Республики Южная Осетия не соответствует общепризнанным моделям и, на наш взгляд, требует самостоятельного определения.

Заключение

В силу вышеизложенного, необходимо констатировать достаточно сложный и долгий путь становления и развития югоосетинских представительных органов, однако, относительно молодому высшему представительному и единственному законодательному органу Республики Южная Осетия с целью его дальнейшего развития для успешной реализации его основных функций необходимо устранение ряда несовершенств действующего югоосетинского законодательства, обеспечивающего правовое регулирование формирования, организации и деятельности Парламента Республики Южная Осетия.

Библиография

1. Цалиев А.М. Государство и право Осетии: сравнительно-историческое исследование / А.М. Цалиев. – Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В.А. Гассиева 2019. – С.70.
2. Челехаты К.С. Осетия и Осетины. Владикавказ-СПб, 2009. – С.147.
3. Магомедов А.Х. Общественный строй и быт осетин (XVII-XIX вв.). Орджоникидзе, «Ир», 1974. С.221.

4. Блиев М.Н., Бзаров Р.С. История Осетии. М., 2005. С. 137.
5. Пфафф В. Б. Народное право осетин // Сборник сведений о кавказских горцах (далее ССКГ). Вып. I. Тифлис, 1871, 196с.
6. Чибиров Л. А. Осетинский аул и его традиции. Владикавказ. Ир. 1995. С.31.
7. Декрет №2 Всегрузинского Центрального Исполнительного Комитета Советов и Совета Народных Комиссаров ССР Грузии «Об образовании Автономной области Юго-Осетии» // Правда Грузии. 1922 г. 22 апреля;
8. Кулумбегов Р.П. Юго-Осетинская Автономная область – Цхинвал, Дом печати РЮО, 2022, С.5.
9. Цалиев А.М. Государство и право Осетии: сравнительно-историческое исследование / А.М. Цалиев. – Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В.А. Гассиева 2019. С.159.
10. Цховребов И.Н. Юго-Осетинский Национальный Совет. Цхинвал, «Южная Алания», 2005. С.33.
11. Маргиев В. И., Кесаев С. М. Государственность Южной Осетии: прошлое, настоящее, будущее: историко-политическое и государственно-правовое исследование. – IPO SOIGSI, 2009.
12. Закон Республики Южная Осетия от 2 ноября 1992 г. «О выборах депутатов Государственного Ныхаса Республики Южная Осетия» // Южная Осетия. 1993. № 126-127.
13. Закон Республики Южная Осетия 2 ноября 1992 г. «О выборах депутатов местных Ныхасов Республики Южная Осетия» // Южная Осетия. 1993. № 130-131;
14. Постановление Верховного Совета Республики Южная Осетия от 13 сентября 1996 года ВС-I «О заявлении Верховного Совета Республики Южная Осетия о введении в Республике Южная Осетия института президентства». Данные Архива Парламента Республики Южная Осетия.
15. Закон Республики Южная Осетия от 14 ноября 1996 г. «О полномочиях органов государственной власти и управления в связи с внесением изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Южная Осетия» //Южная Осетия. 1996. № 79;
16. Конституционный Закон Республики Южная Осетия от 16 марта 2004 г. «О выборах депутатов Парламента Республики Южная Осетия» (ред. от 16.03.2004) // Южная Осетия, 2004. № 24-29.
17. Указ Президента РФ от 26 августа 2008 № 1261 «О признании Республики Южная Осетия» // Российская газета. 2008. № 183.
18. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун – 4-е изд., обновл. и дораб. – М.: 2005. С. 550.
19. Постановление Парламента Республики Южная Осетия от 30 июня 1999 г. «Об избрании членов Комитета парламентского контроля Парламента Республики Южная Осетия. Архив Парламента Республики Южная Осетия.

Parliament of the Republic of South Ossetia: features of evolution and main development trends

Olesya A. Kochieva

Postgraduate student,
Kutafin Moscow State Law University,
125993, 9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: kochieva@yandex.ru

Abstract

The role and significance of the activity of the legislative body in the implementation mechanism of state power is always of scientific interest, since in any country the parliament is considered as an embodiment of the interests and will of the people, and for young states the role of legislative bodies is of particular importance, since they, as a rule, assume the constituent power at the initial stage of the development of statehood. The article analyzes scientific works and normative legal acts of the Republic of South Ossetia devoted to the genesis of South Ossetian representative bodies. The author examines the evolution of the formation and development of the supreme representative body of the Republic of South Ossetia, starting from the Alanian period to the present

Olesya A. Kochieva

and suggests ways of development in order to improve its activities. The general characteristics of the stages of formation are given and considered, as well as the specificity of the mandate of the South Ossetian parliamentarian and the systems of parliamentary scrutiny.

For citation

Kochieva O.A. (2023) Parlament Respubliki Yuzhnaya Osetiya: osobennosti evolyutsii i osnovnye tendentsii razvitiya [Parliament of the Republic of South Ossetia: features of evolution and main development trend]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (4A), pp. 78-85. DOI: 10.34670/AR.2023.51.85.010

Keywords

Parliament, Republic of South Ossetia, «nykhas», people's assembly, mandate of a Deputy, parliamentary scrutiny, national council.

References

1. Tsaliev A.M. The State and the Law of Ossetia: a comparative historical study / A.M. Tsaliev. – Vladikavkaz: Publishing and Printing Enterprise named after V.A. Gassiev 2019. – p.70.
2. Chelekhsaty K.S. Ossetia and Ossetians. Vladikavkaz-St. Petersburg, 2009. – p.147.
3. Magometov A.H. Social system and life of Ossetians (XVII-XIX centuries). Ordzhonikidze, "Ir", 1974. P.221.
4. Blied M.N., Bzarov R.S. History of Ossetia. M., 2005.P. 137.
5. Pfaff V. B. People's Law of Ossetians // Collection of information about the Caucasian Highlanders (hereinafter SSKG). Issue I. Tiflis, 1871, 196c.
6. Chibirov L. A. Ossetian aul and its traditions. Vladikavkaz. Ir. 1995. p.31.
7. Decree No. 2 of the All-Georgian Central Executive Committee of Soviets and the Council of People's Commissars of the SSR of Georgia "On the Formation of the Autonomous Region of South Ossetia" // Pravda Georgia.1922 April 22;
8. Kulumbegov R.P. South Ossetian Autonomous Region - Tskhinval, Press House of the RSO, 2022, p.5.
9. Tsaliev A.M. The State and Law of Ossetia: a comparative historical study / A.M. Tsaliev. – Vladikavkaz: Publishing and Printing Enterprise named after V.A. Gassiev 2019. p.159.
10. Tskhovrebov I.N. South Ossetian National Council. Tskhinval, "Southern Alania", 2005. p.33.
11. Margiev V. I., Kesaev S. M. Statehood of South Ossetia: past, present, future: historical-political and state-legal research. – IPO SOIGSI, 2009.
12. The Law of the Republic of South Ossetia of November 2, 1992 "On elections of deputies of the State Duma of the Republic of South Ossetia" // South Ossetia. 1993. № 126-127.
13. The Law of the Republic of South Ossetia on November 2, 1992 "On elections of deputies of local councils of the Republic of South Ossetia" // South Ossetia. 1993. № 130-131;
14. Resolution of the Supreme Council of the Republic of South Ossetia of September 13, 1996 VS-I "On the statement of the Supreme Council of the Republic of South Ossetia on the introduction of the Institute of Presidency in the Republic of South Ossetia". Data from the Archive of the Parliament of the Republic of South Ossetia.
15. The Law of the Republic of South Ossetia of November 14, 1996 "On the powers of State authorities and Management in connection with Amendments and Additions to the Constitution (Basic Law) of the Republic of South Ossetia" //South Ossetia. 1996. № 79;
16. Constitutional Law of the Republic of South Ossetia of March 16, 2004 "On the elections of deputies of the Parliament of the Republic of South Ossetia" (ed. of 16.03.2004) // South Ossetia, 2004. No. 24-29.
17. Decree of the President of the Russian Federation dated August 26, 2008 No. 1261 "On the recognition of the Republic of South Ossetia" // Rossiyskaya Gazeta. 2008.№ 183.
18. Constitutional (state) law of foreign countries. General part: Textbook for universities / Hand. author. call. and ed. B.A. Strashun – 4th ed., updated and dorab. – M.: 2005. p. 550.
19. Resolution of the Parliament of the Republic of South Ossetia of June 30, 1999 "On the election of members of the Parliamentary Control Committee of the Parliament of the Republic of South Ossetia. Archive of the Parliament of the Republic of South Ossetia.