

УДК 34

Теоретико-правовые основы деятельности высшего представительного органа власти Российской Федерации

Охтов Роберт Меджидович

Аспирант,
Карачаево-Черкесский филиал
Московского финансово-промышленного университета «Синергия»,
69000, Российская Федерация, Черкесск, просп. Ленина, 83;
e-mail: OzovR000@mail.ru

Аннотация

В статье исследуются вопросы парламентаризма, представляющего собой особую систему государственного управления, структурно и функционально основанного на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях реализации конституционного закрепления полновластия народа. Цель исследования заключается в анализе научно-исследовательских материалов и нормативно-правового регулирования парламента как носителя государственной власти. При этом следует отметить, что роль и значение парламента в конституционном механизме осуществления государственной власти, основанной на теории народного суверенитета большинства современных государств, отражаются в законодательной базе функционирования этих высших представительных коллегиальных органов.

Для цитирования в научных исследованиях

Охтов Р.М. Теоретико-правовые основы деятельности высшего представительного органа власти Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 5А. С. 9-15.

Ключевые слова

Власть, политическая власть, публичная власть, государственная власть, народ, орган публичной власти, парламент, парламентаризм.

Введение

Как сегодня указано в ст. 94 Конституции РФ, понимать под Федеральным Собранием стоит парламент, который выступает в качестве законодательного и в качестве представительного властного образования нашей страны [Конституция Российской Федерации, www]. В свою очередь, понимать под государственным управлением в данном аспекте стоит систему некоторых общественных отношений, возникающих в рамках текущей деятельности органов государственной власти, осуществляемую ими с помощью методов и форм, которые установлены со стороны законодателя и которая во многом направлена на формирование в стране демократического режима, на защиту свобод и прав гражданина и человека, равно как на создание и реализацию эффективного государственного контроля и управления внутри государства. Очевидно, что в этом случае речь идет о власти такого государства, которое имеет конкретные правовые средства, функции и цели, а также может весьма эффективно воздействовать на те или иные общественные отношения. Весьма широкий спектр функций государства во многом предопределяет то, что на сегодняшний день в России функционируют различные государственные органы, каждый из которых обладает характерными для себя формами, а также методами оказания воздействия на общественные отношения, возникающие внутри социума. В своей совокупности это образует ключевые цели текущей деятельности всех властных органов внутри государства [Попова, www].

Основная часть

Современные ученые дают подчас диаметрально противоположные трактовки понятия «власть», что в полной мере олицетворяет сложную природу данного понятия. Как правило, под властью понимается способность субъекта навязывать свою волю другим людям, управлять их действиями, используя различные средства для того, чтобы использовать их поведение для достижения собственных интересов. Более точно о власти говорит В.Ф. Халипов, выделяя ее основные аспекты и определения [Халипов, 2005, 441]:

- 1) права, возможности и способности в области распоряжения теми или иными аспектами, наличие возможности оказывать воздействие на судьбы, деятельности или поведение людей с помощью специальных правовых средств, например, закона или суда;
- 2) факт господства власти на всем обществом, в том числе отдельными организациями, группировками, объединениями;
- 3) существование системы органов государственной власти;
- 4) наличие уполномоченных органов и должностных лиц, которые бы обладали соответствующими полномочиями.

Такое понятие, как власть, обладает различными значениями, и в связи с этим предоставляет достаточно широкое поле для его трактовки. Безусловно, что на этом фоне в настоящее время есть множество понятий и определений анализируемого понятия, а на практике функционируют самые разные разновидности властных образований.

Непосредственное отношение к формированию права в обществе имеет политическая власть. Существует два основных способа интерпретации политической власти. Одни исследователи отождествляют понятия «политическая власть» и «государственная власть». Одновременно с этим указанная позиция вступает в явные противоречия с традиционным смыслом термина «власть» и порождает узкое понимание данного понятия, в рамках которого

не учитываются межличностные отношения и нелегитимные формы контроля.

Поэтому политическую власть целесообразнее рассматривать как разновидность власти. Она начинается с того момента, когда власть влияет на большие группы людей, на тысячи и миллионы. Ключевые особенности политической власти находят свое отражение в следующих аспектах:

- требует сосредоточения прав и воли людей в субъектах политической власти, то есть в государственных органах, политических партиях и т.п.;
- формируется путем передачи прав и полномочий сверху вниз;
- основывается на соглашении или борьбе;
- все время формирует средства и ресурсы для того, чтобы были достигнуты определенные ориентиры и цели, решены важные с различных точек зрения задачи.
- во многом разрешает проблему согласия, в том числе принимая во внимание тот аспект, что современное общество характеризуется наличием самых разных ориентиров и интересов.

Можно констатировать, что понимать под политической властью стоит влияние, которое во многом основывается на отношении руководства, равно как господства, которое оказывается в целях волевого воздействия на поведение людей с помощью различных методов, например принуждения, интереса или убеждения.

Понятия политической и государственной власти во многом совпадают, но не отождествляются. Центральным элементом любой политической системы является государство, в деятельности которого концентрируется его политика. Таким образом, государственная власть – разновидность политической власти, центральный институт политической системы [Малявкина, www].

За сто лет своего существования российский парламент претерпел сложную эволюцию, в рамках которой естественным образом выделяются три основных этапа – досоветский (1906-1917 гг.), советский и постсоветский, начало которому было положено принятием Конституции 1993 г.

Рассматривая понятие парламентаризма более детально, отметим, что под ним необходимо понимать специфическую систему управления государством, которая с различных точек зрения, например с точки зрения содержания или структуры, базируется на основополагающих принципах разделения властей, верховенства закона и некоторых иных, соблюдаемых на основе ключевой роли парламента в данной системе. Данное управление осуществляется в целях практической реализации конституционного закрепления полноты власти, принадлежащей народу Российской Федерации. Одновременно с этим центральное место в вопросах государственного управления на современном этапе развития занимает принцип разделения властей. В качестве ключевой цели теории в сфере разделения властей выступает формирование стройного и достаточно эффективного механизма, направленного на функционирование органов государственной власти, а также на создание безопасности и охрану населения от злоупотреблений и произвола, в том числе со стороны власти, и на обеспечение реализации политических прав граждан.

Этимология слова «парламент» находит различные, но все же близкие по своему значению объяснения. Согласно одной точке зрения, термин «парламент» возник в результате соединения двух латинских слов во множественном числе: «partum» («равные») и «lamentum» («жалобы», «печали»). Как следствие, указанный термин фактически будет означать то место, в котором люди, равные по своему социальному статусу, имеют все возможности для того, чтобы высказывать свои пожелания или жалобы. В то же время, в соответствии с иной точкой зрения,

данный термин происходит от французских слов «parler» («говорить») и «ment» («мнение»), и фактически это означает собрание людей, которые собрались вместе с целью выражения своего мнения или дачи определенного совета [Сопельцева, 2004, 15-16].

Характерный статус и наличие ключевых особенностей деятельности данного органа обусловлен тем, что он имеет своеобразную юридическую природу, в которой сочетается как представительный орган власти, так и орган власти законодательный. Полагаем, что качества подобного рода на современном этапе развития также находят свое отражение в правовом регулировании деятельности парламента, что видится вполне естественным. Стоит отметить, что почти все демократические государства, которые также основываются на системе разделения властей внутри государства, отводят парламенту ведущее место, что характерно и для Российской Федерации [Коновалова, www].

Правовая природа парламента, выступающего в роли законодательного органа власти, свое отражение находит в том, что власть данным органом осуществляется путем изменения, отмены или принятия правовых актов. Речь в этом случае идет о законах или некоторых иных актах, которые на территории России регулируют общественные отношения, обладают высшей юридической силой [Parker, 1999]. В этом аспекте стоит отметить, что парламенту в данном случае присущи несколько основных свойств. В частности, это то, что он принимает в особом порядке нормативные правовые акты, которые обладают значимостью для регулирования общественных отношений, и то, что он имеет соответствующие властные полномочия. Кроме того, сегодня парламент выступает в качестве постоянно функционирующего властного образования, что раньше для него не было характерно. Например, в 1989 г. в период функционирования Верховного Совета СССР Совет созывался лишь на 2 сессии каждый год, периодичностью 1 раз в 4 месяца. Также в качестве примера можно привести парламент КНР, так как на территории указанной страны парламент осуществляет свою деятельность не более 14 дней в году. Еще одним свойством можно назвать то, что полагают, что современный парламент должен состоять из депутатов, работающих на освобожденной основе. В советское время существовала идея о необходимости совмещения депутатской деятельности с трудом по основному месту работы, для того чтобы представитель не отрывался от народных нужд. Однако в настоящее время справедливо полагают, что депутаты должны в полной мере вникать в те полномочия, которыми они обладают и не выполнять какие-либо другие функции или задачи, а «безотрывность от народных нужд» теоретически обеспечивается периодичностью выборов [Коновалова, www].

В качестве следующего структурного элемента парламента выступает то, что данный орган выступает в качестве единственного в своем роде представительного органа государственной власти. Стоит отметить, что под качеством представительности в этом аспекте понимают наличие определенной взаимосвязи населения с органами публичной власти, а также отражение воли народа в тех актах, которые принимает парламент [Constitutional Justice in Lithuania, 2003]. Можно согласиться с А.В. Андреевым в том, что представительная природа законодательной власти обеспечивает первичную, основную и постоянно обновляемую связь народа с государством, формирует все необходимые условия для того, чтобы принятые законы можно было реализовать на практике, а также предопределяет ответственность органов государственной власти перед современным социумом [Андреев, 2003].

Важно подчеркнуть, что парламентское представительство отличается от гражданского договора кругом субъектов и публичностью объекта представительства. Также представительные отношения в современном парламенте не могут рассматриваться как

лоббистские, поскольку при всем многообразии подходов к определению лоббизма он все же ассоциируется с отстаиванием интересов какой-либо группы общества, в то время как парламент призван представлять интересы всего народа (нации). Как справедливо отмечается в научной литературе, именно законодательная власть несет ответственность за то, насколько емко и полно представляет все основные общественные интересы и отражает их в законодательных актах [Шеховцов, 2002].

Заключение

Объединив точки зрения, которые сегодня существуют в юридической и в научной литературе, представляется логичным обозначать такие квалифицирующие признаки парламентаризма, которые в полной мере учитывают отграничение его от всех элементов формы государства и недопустимости того, что парламент рассматривают как верховный орган государственной власти. В частности, к таким признакам стоит относить верховенство не парламента, а закона, участие парламента в формировании властных органов, признак разделения властей в демократической стране, авторитет перед органами исполнительной власти, право на политическую оппозицию и некоторые иные.

Именно эти признаки, по нашему мнению, характеризуют эффективное исполнение полномочий парламентом, а также предоставляют парламенту все возможности для того, чтобы осуществлять взаимодействие с другими ветвями власти и обеспечивать устойчивый, а также надлежащим образом урегулированный механизм, направленный на стабильное и эффективное развитие государства. Очевидно, что парламент стоит рассматривать с точки зрения особенного института, который является синтезом законодательного и представительного органа власти.

Одновременно с этим, несмотря на достаточно давнее существование парламентаризма на территории нашей страны и уже устоявшуюся практику принятия законов, совершенной деятельность парламента не является. Как справедливо отмечается в научных кругах, законодательный процесс в РФ не претерпел каких-либо существенных изменений и на фоне весьма большой загруженности законы принимаются во втором и третьем чтении в один день, в то время как на внесение поправок после первого чтения отводится всего три дня, что нельзя назвать положительным моментом. Представляется вполне естественным, что на фоне ускоренного режима принятия законов их качество стремительно ухудшается, более того, зачастую наблюдается уход от первоначальной концепции. Нередко стадия обсуждения законопроекта практически игнорируется, однако именно на данной стадии выявляются все недостатки, на основании которых законопроект направляют на исправление. В этом аспекте целесообразно предположить, что наиболее эффективным способом повышения качества законов, которые принимаются на территории нашей страны, является развитие парламентской дискуссии, которая сегодня в практической деятельности не проводится. Фактически отсутствие таких дискуссий влечет за собой проблему, состоящую в наличии в парламенте конкуренции политических фракций и партий. Действительно, политическая оппозиция выступает в качестве обязательного структурного элемента политической конкуренции, а в большей части демократических государств парламентские процедуры предоставляют для оппозиции совокупность возможностей для того, чтобы оказать на действующую власть реальное влияние. Ярким примером является Великобритания, так как в данной стране самая многочисленная партия меньшинства во главе со своим лидером стали парламентской оппозицией и сформировали «теневой кабинет», который стал альтернативной правительству.

Полагаем, что не весь опыт зарубежных стран стоит имплементировать, однако некоторые практики деятельности парламента заслуживают определенного внимания, к числу которых стоит отнести и практику парламентаризма в Великобритании. Одновременно с этим в теории и практике не все так однозначно, в связи с чем этот вопрос нуждается в дальнейшем научном изучении и осмыслении.

Библиография

1. Андреев А.В. Представительная власть в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003.
2. Коновалова Л.Г. Современный парламент как основа становления парламентаризма. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-parlament-kak-osnova-stanovleniya-parlamentarizma>.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Малявкина Н.В. Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-aspekty-organa-publichnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii?ysclid=1w261y8ifu134209875>.
5. Попова А.А. Парламентаризм как политический институт государственного управления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentarizm-kak-politicheskiy-institut-gosudarstvennogo-upravleniya>.
6. Сопельцева Н.С. Иммуниеты в конституционном праве РФ. Челябинск, 2004.
7. Халипов В.Ф. Энциклопедия власти. М.: Академический Проект; Культура, 2005. 441 с.
8. Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. Владивосток, 2002. 256 с.
9. Constitutional Justice in Lithuania. Vilnius, 2003.
10. Parker S. Who Needs Parliament? // Alberta Report / Newsmagazine. 1999. № 5. URL: http://elibrary.ru/query_results.asp.

Theoretical and legal foundations of the activity of the supreme representative authority of the Russian Federation

Robert M. Okhtov

Postgraduate Student,
Karachay-Cherkessia branch
of the Moscow Financial and Industrial University Synergy,
69000, 83 Lenina ave., Cherkessk, Russian Federation;
e-mail: OzovR000@mail.ru

Abstract

The article examines the issues of parliamentarism, which is a special system of public administration, structurally and functionally based on the principles of separation of powers, the rule of law with the leading role of parliament in order to implement the constitutional consolidation of the sovereignty of the people. The purpose of the study is to analyze research materials and legal regulation of parliament as a bearer of state power. It should be noted that the role and importance of parliament in the constitutional mechanism for the exercise of state power, based on the theory of popular sovereignty of most modern states, is reflected in the legislative framework for the functioning of these highest representative collegial bodies.

For citation

Okhtov R.M. (2024) Teoretiko-pravovye osnovy deyatelnosti vysshego predstavitel'nogo organa vlasti Rossiiskoi Federatsii [Theoretical and legal foundations of the activity of the supreme representative authority of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (5A), pp. 9-15.

Keywords

Power, political power, public power, state power, people, public authority, parliament, parliamentarism.

References

1. Andreev A.V. (2003) *Predstavitel'naya vlast' v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii. Dokt. Diss. Abstract* [Representative power in the constituent entities of the Russian Federation. Doct. Diss. Abstract]. Ekaterinburg.
2. Constitutional Justice in Lithuania (2003). Vilnius.
3. Khalipov V.F. (2005) *Entsiklopediya vlasti* [Encyclopedia of power]. Moscow: Akademicheskii Proekt; Kul'tura Publ.
4. Konovalova L.G. *Sovremenniy parlament kak osnova stanovleniya parlamentarizma* [Modern parliament as the basis for the development of parliamentarism]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyy-parlament-kak-osnova-stanovleniya-parlamentarizma> [Accessed 12/04/2024].
5. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993, s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 01.07.2020) [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020)]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
6. Malyavkina N.V. *Teoretiko-pravovye aspekty organa publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii* [Theoretical and legal aspects of public authority in the Russian Federation]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-aspekty-organa-publichnoy-vlasti-v-rossiyskoy-federatsii?ysclid=1w261y8ifu134209875> [Accessed 22/04/2024].
7. Parker S. (1999) Who Needs Parliament? *Alberta Report / Newsmagazine*, 5. Available at: http://elibrary.ru/query_results.asp.
8. Popova A.A. *Parlamentarizm kak politicheskii institut gosudarstvennogo upravleniya* [Parliamentarism as a political institution of public administration]. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentarizm-kak-politicheskii-institut-gosudarstvennogo-upravleniya> [Accessed 18/04/2024].
9. Shekhovtsov V.A. (2002) *Razvitie rossiiskogo parlamentarizma* [Development of Russian parliamentarism]. Vladivostok.
10. Sopol'tseva N.S. (2004) *Immunitety v konstitutsionnom prave RF* [Immunities in the constitutional law of the Russian Federation]. Chelyabinsk.