

УДК 34.05

DOI: 10.18384/2310-676X-2022-3-140-147

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ГОСУДАРСТВАХ ЗАКАВКАЗЬЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Абдулазизов К. М.

*Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, Российская Федерация*

Аннотация

Цель. Изучить динамику развития института парламентаризма в странах Закавказья, их постепенный переход к западным политико-правовым моделям.

Процедура и методы. В работе определены ключевые проблемы становления и развития парламентаризма, имеющие место в странах Закавказья. С помощью политологической компаративистики сопоставлены парламенты Армении, Азербайджана и Грузии. При проведении исследования также использовались методы научного исследования: формализации, исторический и социологический подходы.

Результаты. Сделан вывод, что в рассматриваемых странах Закавказья стоит выделить 2 тенденции развития института парламентаризма: либо реципирование западных аналогов с учётом национальных особенностей этих стран, либо придание им роли пропрезидентских структур.

Теоретическая и/или практическая значимость. Автором сопоставлена динамика развития института парламентаризма в Армении, Азербайджане и Грузии, проведён политико-правовой экскурс в историю их становления и функционирования в постсоветский период.

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, система сдержек и противовесов, Армения, Грузия, Азербайджан

FEATURES OF MODERN PARLIAMENTARISM IN THE TRANSCAUCASIAN STATES: COMPARATIVE ANALYSIS

K. Abdulazizov

*Lomonosov Moscow State University,
Leninskie Gory 1, Moscow 119991, Russian Federation*

Abstract

Aim. The purpose of this article is to identify the development of parliamentarism in the countries of Transcaucasia as well as their gradual transition to Western political and legal models.

Methodology. In this article some problems of formation and development of parliamentarism which take place in the countries of Transcaucasia are considered. The parliaments of such countries as Armenia, Azerbaijan and Georgia were analyzed by means of comparative analysis of their politics. The

research was based on the following methods: formalization, historical and sociological approaches.

Results. A conclusion is drawn that in the countries of Transcaucasia under research two trends of parliamentarism should be distinguished: either reception of Western models within the local peculiarities of these countries or giving them the role of pro-presidential structures.

Research implications. The author compared the dynamics of parliamentarism development in Armenia, Azerbaijan and Georgia, and conducted a political and legal research into the history of their formation and functioning in the post-Soviet period.

Keywords: parliamentarism, parliament, system of checks and balances, Armenia, Georgia, Azerbaijan

Введение

Отношение к термину «парламентаризм» изменялось вместе с развитием общественных отношений, политической конъюнктурой, правовой системой и иными факторами. Дореволюционная научная литература акцентировала внимание на взаимоотношениях законодательной и исполнительной ветвей власти (между парламентом и правительством). Со временем происходила постепенная передача некоторых функций (которые традиционно относились к исполнительной власти) в ведение законодательной власти. Это осуществлялось в целях повышения числа реальных рычагов давления парламента на правительство.

В литературе отмечается, что смыслом такого влияния выступает возрастающая зависимость правительства от доверия, которое ему оказывает парламент [1, с. 17]. Так, А. А. Керимов отмечает, что для современного парламентаризма характерны не только достоинства, но и существенные недостатки, среди которых стоит выделить учащающиеся факты коррупции во властных структурах, фактический разрыв прямой связи с избирателями [3, с. 33]. Последний факт обосновывается тем, что парламентарии подчиняются жёсткой партийной дисциплине, которая нередко не позволяет представлять интересы электората напрямую.

Цель исследования – выявление общих и отличительных черт института парламентаризма в странах Закавказья. Актуальность обусловлена развитием демократии и парламентаризма в странах Закавказья, постепенным переходом к

западным политико-правовым моделям. Исследование рассматриваемой проблемы наглядно демонстрирует её многоаспектность, акцентирует внимание на сложности данного процесса. Несмотря на пристальное внимание учёных к проблемам парламентаризма, среди которых стоит выделить таких авторов, как Н. А. Борисов, А. М. Кахриманов, В. В. Степанян, Ю. Л. Шульженко, вопросы, касающиеся особенностей парламентаризма в странах Закавказья, практически не находят освещения в научной литературе.

Экскурс в историю развития института парламентаризма в постсоветских странах Закавказья

Под парламентаризмом мы будем понимать идею, в соответствии с которой исполнительная власть производна от законодательной и подотчётна (т. е. контролируется) ей, т. е. путём вынесения вотума недоверия правительству парламент может инициировать его отставку.

Концепция парламентаризма строится на том, что законодательная власть формируется посредством выборов, осуществляемых народом, который выступает единственным источником власти в государстве. Как следствие, законодательная власть напрямую определяется и избирается народом, что даёт ей преимущество над исполнительной властью, которая должна контролироваться законодательной. Таким образом, опосредованно через законодательную власть народ страны осуществляет контроль над исполнительной властью.

В советскую эпоху идеи парламентаризма отрицались, как и многие другие политико-правовые концепты, относимые к «буржуазным» моделям государственного управления. В соответствии с социалистическими представлениями о концепции разделения власти данная концепция является «ширмой», которая скрывает реальное бесправие масс. Как следствие, от разделения власти (и идеи парламентаризма) необходимо отказаться.

Страны Закавказья, входящие в состав СССР, также испытали на себе данное влияние: советская политическая система была несовместима с разделением власти. После распада СССР и получения независимости страны Закавказья – Армения, Азербайджан, Грузия – начали строить новые системы государственного правления, ориентируясь в основном на западные политические системы, идеи демократии, разделения власти и правового государства.

Анализ политических систем стран Закавказья показал, что в Армении и Грузии преобладает парламент, а в Азербайджане – исполнительная власть. За 30 лет после распада СССР политические системы стран Закавказья претерпели серьёзные изменения, например, в Армении в 2016 г. президентская республика сменилась парламентской; в Азербайджане, наоборот, – после внесения изменений в Конституцию в 2016 г. была укреплена президентская модель власти; в 2017 г. Грузия объявила себя парламентской республикой.

В Грузии и Армении основной политической фигурой является премьер-министр, т. е. глава партии, получившей большинство голосов на парламентских выборах. В Азербайджане президент сотрудничает с парламентом, но последний не имеет реальных рычагов сдерживания и противодействия в отношении президента страны. Отметим, что конституции всех стран Закавказья составлены в соответствии с западными представлениями о политической системе общества.

Однако фактически в каждой из них своё распределение государственной власти между её ветвями.

Исследователи констатируют, что демократия в странах Закавказья до сих пор находится на стадии становления [5]. К идеям классического парламентаризма более всего близки Армения и Грузия. При этом, несмотря на то, что данные страны можно назвать парламентскими республиками, политические системы в них несколько неустойчивы. Премьер-министры, лидеры победивших партий, представляют лишь часть общества¹.

Особенности парламентаризма в странах Закавказья

Армения – демократическая страна, традиции которой были заложены ещё в дореволюционную эпоху. После получения независимости в 1991 г. начался процесс формирования собственных государственных институтов. На основе постсоветских законов был избран парламент, но до сих пор в стране идёт процесс конституционных преобразований.

Законодательным органом Армении является национальное собрание (НС), которое осуществляет контроль над деятельностью правительства, в т. ч. в части утверждения и исполнения госбюджета. Премьер-министр правительства назначается исключительно в случае его одобрения парламентским большинством. Парламент Армении также участвует в назначении на основные государственные должности: членов правления Центрального банка, 5 судей Конституционного суда, членов Контрольной палаты и т. п.

Отрешение от должности президента Армении, согласно ст. 57 Конституции, возможно по решению НС, принятого большинством в 2/3 депутатов на основании заключения Конституционного суда Армении.

¹ Тарасов С. Как парламентаризм оседлал Грузию и Армению // Regnum: [сайт]. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2535351.html> (дата обращения: 17.11.2021).

В качестве негативной черты, мешающей развитию парламентаризма в Армении, является сохранение в руках президента права на роспуск НС. Согласно ст. 74.1 Конституции, нацсобрание может быть распущено президентом в следующих случаях:

1. если оно в течение 2 месяцев дважды подряд не одобряет программу правительства;

2. по предложению председателя НС или премьер-министра за бездействие нацсобрания более 3 месяцев.

Однако наличие у президента такого права совсем не гарантирует его реализацию без неблагоприятных последствий [4, с. 109]. В Армении развивается преобладание парламента над всеми другими государственными институтами. Это обусловлено тем, что законодательная власть избирается напрямую народом.

Несмотря на это, Армения всё глубже принимает идеи парламентаризма, роль законодательной власти в стране постоянно увеличивается.

Грузия является единственной страной Закавказья, которая подписала Соглашение об ассоциации с ЕС. Это означает, что политическая система страны в дальнейшем будет испытывать большое влияние западных идей разделения власти.

Парламентаризм в Грузии имеет давнюю историю. Первый законодательный орган страны был избран в 1918 г. В дальнейшем Грузия была включена в советскую политическую систему. В 1990-е гг. начался процесс восстановления парламентских традиций. В этот период парламентскую систему Грузии, ставшей суверенным государством, можно было признать многопартийной. Затем законодатель начал принимать меры к постепенному увеличению избирательного барьера для партий, претендующих на попадание в парламент, что делалось для снижения конкуренции между партиями, упрощения влияния исполнительной власти (президента) на законодательную (парламент).

Однако в 2010-е гг. наметилась тенденция к постепенному возвращению к многопартийной системе. В 2020 г. состоялись последние выборы по пропорционально-мажоритарной системе. Данный формат стал результатом компромисса, достигнутого между правящей партией и оппозицией. Вместе с тем, несмотря на большие изменения в избирательной системе в стране, Грузия остаётся парламентской республикой, и влияние в ней парламента на правительство остаётся достаточно высоким.

Парламент Грузии наделён полномочием по одобрению состава правительства, предложенного новым премьер-министром. Также только парламент Грузии вправе инициировать процедуру недоверия правительству.

К полномочиям парламента Грузии отнесено назначение 3 судей Конституционного суда из 9, 1 члена Высшего совета юстиции из 3, а также генерального прокурора Грузии. Парламент полностью формирует Верховный суд, Службу государственного аудита и совет Национального банка.

Президент Грузии обладает правом суспензивного вето в отношении парламента. Согласно ст. 46 Конституции, президент вправе не подписывать принятый парламентом закон, если направит в 2-недельный срок мотивированные замечания. Президентское вето может быть преодолено большинством (2/3 голосов) парламента.

Импичмент президента Грузии проводится парламентом на основании заключения Конституционного суда. Президент Грузии считается отрешённым от должности в порядке импичмента, если указанное решение поддержат не менее 2/3 полного состава парламента (п. 3 ст. 48 Конституции Грузии).

Роспуск парламента возможен при условии совместного решения президента и премьер-министра (ст. 53 Конституции Грузии). Поскольку премьер-министр предлагается парламентской фракцией,

набравшей наибольшее количество голосов, роспуск парламента затруднителен и маловероятен.

Азербайджан является республикой (Азербайджанская Демократическая Республика). Отметим, что после выхода из состава СССР, новое правительство взяло курс на демократизацию политических процессов. Однако к середине 90-х гг. XX в. курс на демократизацию свернули. На выборах в законодательный орган были установлены жёсткие технические препоны, в результате чего оппозиция получила лишь 5% мест.

Ряд исследователей отмечают, что современный Азербайджан – это авторитарная республика. Ввиду того, что парламентаризм строится на идее полной зависимости парламента от исполнительной ветви власти, «перспективы демократизации в Азербайджане откладываются на неопределённое будущее» [2, с. 66].

Законодательную власть в Азербайджане осуществляет Милли Меджлис (национальное собрание). Законодательная власть не имеет существенных рычагов влияния на президента страны, который обладает правом неприкосновенности и такими полномочиями, как: назначение и освобождение от должности вице-президентов, определение сроков выборов в национальное собрание Азербайджанской Республики, представление государственного бюджета на утверждение в национальное собрание и т. д.

Премьер-министр Азербайджана назначается президентом с согласия Милли Меджлиса (ст. 118 Конституции). При этом в дальнейшем у Милли Меджлиса есть только возможность выразить недоверие кабинету министров вместе с премьер-министром, которое не влечёт юридических последствий для соответствующих должностных лиц. Также к ведению Милли Меджлиса по формированию государственных органов отнесены следующие полномочия (ст. 95 Конституции):

– назначение судей Конституционного суда, Верховного суда и апелляцион-

ных судов по представлению президента;

– дача согласия на назначение на должность и освобождение от должности генерального прокурора согласно представлению президента;

– отрешение от должности в порядке импичмента президента по представлению Конституционного суда;

– отрешение от должности судей по представлению президента;

– решение вопроса о доверии кабинету министров;

– назначение на должность и освобождение от должности членов правления Центрального банка по представлению президента;

В соответствии со ст. 98.1 Конституции Азербайджана, если один и тот же созыв Милли Меджлиса дважды в течение года выразит недоверие кабинету министров или не назначит в установленный законом срок после двукратного представления президентом необходимое число кандидатов для коллегиальной деятельности Конституционного суда, Верховного суда и правления Центрального банка, президент распускает Милли Меджлис.

Отрешение от должности президента Азербайджана возможно по инициативе Конституционного суда. Милли Меджлис принимает решение об отрешении от должности президента, заручившись заключением Верховного суда на основании 95 голосов из 125 депутатов.

Из приведённого выше перечня полномочий можно сделать вывод, что исполнительная власть в стране является превалирующей. Что касается парламентаризма в Азербайджане, он может получить развитие при изменении социально-экономической обстановки и расстановки сил в верхних эшелонах государственной власти. Ягизаров Ш. Н. отмечает высокую роль СМИ в развитии демократии и политического плюрализма в республике [6, с. 158], что позволяет надеяться, что институт парламентской власти упрочит своё положение в системе органов государственного управления.

Сравнительная характеристика

Ключевые параметры организации парламентаризма в государствах Закавказья можно представить в виде таблицы 1.

Видны существенные сходства моделей парламентаризма в Грузии и Армении. В обеих странах законодательные органы могут прекращать по своей инициативе полномочия президента и правительства. В Азербайджане такие возможности у парламентариев отсутствуют.

Вместе с тем в Армении и Азербайджане президент наделён правом распустить законодательный орган лишь в силу несогласия его с правительством. В Грузии для подобного решения необходимо согласие премьер-министра, который в силу особенностей избирательного

процесса ангажирован с наибольшей по численности парламентской фракцией.

Заключение

Итак, среди стран Закавказья в отношении идеи парламентаризма наблюдается 2 тенденции:

1. расширение полномочий и веса законодательной власти (парламента) в политической жизни страны;

2. укрепление исполнительной власти при снижении рычагов давления законодательной власти на неё.

Отметим, что внедрения в законодательство на декларативном уровне таких понятий, как демократия, свобода слова и парламентаризм, недостаточно для реального появления и эффективного

Таблица 1 / Table 1

Параметры организации парламентаризма в государствах Закавказья / Parameters of the organization of parliamentarism in the states of Transcaucasia

Параметр	Грузия	Армения	Азербайджан
Формирование Правительства	Только Парламент, по представлению Премьер-министра	Утверждает только Премьер-министра	Утверждает только Премьер-министра
Роспуск Правительства	Только по инициативе Парламента	По инициативе Национального Собрания либо Президента	Полномочия Парламента отсутствуют
Формирование судебных органов	Конституционный Суд – Парламент совместно с другими органами государственной власти, Верховный Суд – полностью Парламент	Только пять судей Конституционного Суда	Полностью Парламент
Формирование финансовых органов	Полностью Парламент	Полностью Парламент	Полностью Парламент
Роспуск Парламента	Крайне затруднителен, поскольку необходима виза Премьер-министра	Возможен по усмотрению Президента при отсутствии согласия Национального Собрания и Правительства	Возможен по усмотрению Президента при отсутствии согласия Милли Меджлиса и Кабинета министров
Отрешение от должности Президента	По инициативе и по решению Парламента	По инициативе и по решению НС	По инициативе Конституционного Суда по решению Милли Меджлиса

функционирования в стране данных институтов. Реальное состояние парламентаризма в стране определяется во многом не нормами законодательства, а распределением полномочий в верхних эшелонах власти.

Иными словами, в условиях высокого влияния исполнительной власти в стране законодательная власть не сможет противостоять ей даже при благоприятной

нормативно-правовой базе. В этой связи необходимо осуществлять работу по постепенному уравниванию законодательной и исполнительной властей в части полномочий и влияния. Только таким образом можно достичь развития идеи парламентаризма, в т. ч. и в странах Закавказья [1, с. 100].

Дата поступления в редакцию 07.12.2021

ЛИТЕРАТУРА

1. Борисов Н. А. Парламентизация форм правления в постсоветских государствах: причины и следствия // Вестник РГГУ. Серия: политология. История. Международные отношения. 2018. № 3 (13). С. 93–110.
2. Кахриманов А. М. Двойственная природа политического режима Азербайджанской Республики // Высшее образование сегодня. 2016. № 7. С. 62–68.
3. Керимов А. А. Современный парламентаризм: особенности и проблемы развития // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2015. № 11. С. 30–36.
4. Степанян В. В. Национальное собрание в модели парламентского правления Республики Армения // Северо-кавказский юридический вестник. 2017. № 2. С. 108–111.
5. Шульженко Ю. Л. Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке // Труды института государства и права Российской академии наук. 2017. № 5. С. 14–36.
6. Ягизаров Ш. Н. Роль СМИ в становлении и развитии политического плюрализма в Азербайджанской Республике // Вестник экспертного совета. 2017. № 2 (9). С. 156–160.

REFERENCES

1. Borisov N. A. [Parliamentization of government management forms in the post-Soviet states. The causes and consequences]. In: *Vestnik RGGU. Seriya: politologiya. Istoriya. Mezhdunarodnyye otnosheniya* [Bulletin of the Russian State Humanitarian University. Series: political science. History. International relationships], 2018, no. 3 (13), pp. 93–110.
2. Kakhrimanov A. M. [Dual nature of the Azerbaijan Republic's politics]. In: *Vyssheye obrazovaniye segodnya* [Higher education today], 2016, no. 7, pp. 62–68.
3. Kerimov A. A. [Modern parliamentarism: specific factors and problems of development]. In: *Izvestiya Irkutskogo universiteta. Seriya: Politologiya. Religiovedeniye* [The Bulletin of Irkutsk State University. Series: Political Science and Religion Studies], 2015, no. 11, pp. 30–36.
4. Stepanyan V. V. [The National Assembly in the Model of Parliamentary Government of the Republic of Armenia]. In: *Severo-kavkazskiy yuridicheskiy vestnik* [North Caucasian Legal Bulletin], 2017, no. 2, pp. 108–111.
5. Shul'zhenko Yu. L. [The concept of «parliamentarism» in the modern Russian science]. In: *Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk* [Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences], 2017, no. 5, pp. 14–36.
6. Yagizarov S. N. [Mass media role in formation and development of political pluralism in the Azerbaijan Republic]. In: *Vestnik ekspertnogo soveta* [Bulletin of the Expert Council], 2017, no. 2 (9), pp. 156–160.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Абдулазизов Камилль Магомедович – аспирант кафедры сравнительной политологии Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;
e-mail: kamilakm94@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kamil M. Abdulazizov – Postgraduate Student, Department of Comparative Political Science, Lomonosov Moscow State University;
e-mail: kamilakm94@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Абдулазизов К. М. Особенности современного парламентаризма в государствах Закавказья: сравнительный анализ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2022. № 3. С. 140–147.

DOI: 10.18384/2310-676X-2022-3-140-147

FOR CITATION

Abdulazizov K. M. Features of Modern Parliamentarism in the Transcaucasian States: comparative analysis. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: History and Political Sciences*, 2022, no. 3, pp. 140–147.

DOI: 10.18384/2310-676X-2022-3-140-147