

**ՍԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ/CONSTITUTIONAL LAW/
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО**

АЙК ЦАТУРЯН

*Аспирант кафедры теории права и конституционного права
Российско-Армянский университет
Институт права и политики*

HAYK TSATURYAN

*PhD Student of the Department of Theory of Law and Constitutional Law
Russian-Armenian University
Institute of Law and Politics*

ՀԱՅԿ ԾԱՏՈՒՐՅԱՆ

*Իրավունքի տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ
Հայ-Ռուսական համալսարան
Իրավունքի և քաղաքականության ինստիտուտ*

**ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ
СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ**

**PARLIAMENTARY CONTROL IN THE SYSTEM OF
SUPPORT AND BALANCE**

**ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ՎԵՐԱՀՍԿՈՂՈՒԹՅՈՒՆԸ
ԶՄՊՈՒՄՆԵՐԻ ԵՎ ՀԱԿԱԿՇԻՌՆԵՐԻ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ**

Конституционное развитие, как непрерывный и продолжительный процесс, в международной практике протекает параллельно с общественным развитием в различных направлениях. Одним из основных направлений конституционного развития является внесение в основной закон страны изменений и дополнений. В том случае, если подобные изменения всеобъемлющие, то результаты их реализации проявляются через определенное время, что обусловлено возможными законодательными, институциональными и иными изменениями, и для них требуется определенный переходный период. Эта ситуация типична, особенно для переходных стран, где, как правило, конституционные изменения касаются основополагающих правовых регулирований Конституции. При этом нельзя забывать, что практически каждое изменение в конституции предполагает соответствующие изменения в законах и в подзаконных актах. Только после

принятия этих документов и их претворения в практическую жизнь изменения могут влиять на реальные социально-экономические отношения.

Следует отметить, что конституционные изменения призваны существенно повысить качество экономических отношений, довести до минимума роль субъективного фактора, преодолеть возможную политическую и экономическую монополию, императивно-административные вмешательства в экономические отношения, что в свою очередь предполагает существенное реформирование конституционных решений относительно исполнительной власти путем обеспечения более активного участия народа в формировании исполнительной власти, повышение роли и ответственности правительства в обеспечении стабильного развития страны, конкретизации текущих, среднесрочных и перспективных приоритетов и реализации равноценной программно-целевой политики. С учетом опыта международных конституционных развитий предусматриваются равноценные правовые процедуры конституционной ответственности правительства и его членов¹.

При этом конституционная ответственность исполнительных органов власти, включая деятельность правительства и его членов, в парламентской республике проявляется в более жесткой форме контроля высшего представительного органа власти², который является более естественным и эффективным процессом, нежели при президентской форме правления. Тем не менее, в системе разделения властей, в целом, Парламент современного демократического государства играет центральную роль, и данное обстоятельство обусловлено, прежде всего, тем, что он был создан, как оружие противовеса в борьбе против абсолютной власти.

Во всяком демократическом государстве, в том числе и в Армении, Парламент, в результате осуществления представительной демократии, получает власть от народа и призван представлять его политические интересы как единственного носителя государственной власти. Являясь одним из важнейших институтов представительной демократии в современном демократическом государстве и закрепляя за собой на конституционном уровне представительный характер, Парламент, безусловно, никаким образом не умаляя роли и значения других ветвей власти, в системе разделения властей занимает особое место.

Несмотря на то, что в различные исторические эпохи роль Парламента была снижена, ввиду наличия различных факторов, таких как усложнение общественной жизни, требующих оперативности, во-первых, и компетентности, во-вторых. Этим требованиям отвечал именно орган исполнительной власти. Второй причиной ослабления роли Парламента было падение их контрольных полномочий, что оставило высших государственных чиновников вне поля контроля народных избранников – депутатов. Однако стремление к демократизации власти, борьба

¹ Арутюнян Г.Г., Саргсян Г.Л., Геворгян Р.А., Конституционализм: проблемы диагностики, мониторинга и управления, «Зангак», Ереван, 2017, 103-107 стр.

² Стенина В.К., Парламентский контроль и парламентское расследование в президентских и полупрезидентских республиках // Юридический мир, 2007, №4.

за неё, привела во многих странах к повышению роли представительного органа.

Тем не менее, в условиях конституционных изменений и отсутствия конституционализма, сложившаяся система разделения властей государства, стремящегося достичь значительного прогресса в реальном обеспечении демократии, система сдержек и противовесов обеспечивается не в полной мере, что в свою очередь на практике приводит к нарушению баланса между ветвями государственной власти. В этой связи во всяком демократическом государстве, в том числе и в Армении, особое значение приобретают вопросы совершенствования парламентского контроля.

Сама функция парламентского контроля характерна практически для всех государств, независимо от формы правления, которая повлияет лишь на объем этих полномочий. Основным предметом парламентского контроля является деятельность органов исполнительной власти. Однако следует отметить, что содержание парламентского контроля меняется, ввиду отсутствия общепринятого его понятия в юридической литературе, поскольку добавление или изъятие каких-либо элементов расширяет или, наоборот, сужает содержание последнего. Именно поэтому при конституционном закреплении института парламентского контроля и дальнейшей его конкретизации в законодательных актах необходимо дать максимально четкие определения, так как именно контроль, как обособленная форма управленческой деятельности, является одним из составляющих частей управления³, обеспечивающий обратную связь.

Наиболее полное определение понятия «контроль» приводит С.В. Бендюрина, определяя его «как деятельность, обеспечивающую достижение ожидаемых результатов воздействия субъекта контроля на объект, основанную на правовых предписаниях (то есть соединения нормотворчества и исполнения), которые способствуют гармоничным отношениям между управляющим (субъектом) и управляемым (объектом)»⁴.

Парламентский контроль, основанный на системе «сдержек и противовесов» и одновременно обеспечивающий ее функционирование, среди всех видов государственного контроля, имеющих публично-правовой характер, определяется как одна из форм государственного контроля либо как функция парламента, которая носит в основном общий политический и реже административный характер⁵. Парламентский контроль как вид государственного контроля, который представляет собой основанную на демократических принципах деятельность, осуществляется парламентом либо созданными в установленном порядке органами парламента в целях обеспечения контроля деятельности органов власти и их должностных лиц, а также защиты прав и свобод человека и гражданина.

Говоря о целях парламентского контроля, следует отметить, что к ним относятся

³ Горшенев В.М., Шахов И.Б., Контроль как правовая форма деятельности, М., 1987, с. 14.

⁴ Бендюрина С.В., Федеральный парламентский контроль (конституционноправовое исследование): Дисс... канд. юр. наук, М., 2003, с. 35.

⁵ Юридический словарь, М., 2000, Энциклопедический словарь, 2009, [http:// dic.academic.ru/dic.nsf/es/85072](http://dic.academic.ru/dic.nsf/es/85072).

проверка не только законности действий органов, организаций и должностных лиц, но и целесообразность их действий по исполнению законодательства. Поэтому мы и говорим о парламентском контроле, а не о надзоре. Вместе с тем, как правильно отмечает С.В. Бендюрина, «способы реагирования на нецелесообразность действий тех или иных субъектов в рамках парламентского контроля сильно отличаются от соответствующих способов реагирования органов исполнительной власти»⁶.

Следует учесть, что в Концепции конституционных изменений Республики Армения определялось, что роль Парламента РА необходимо повысить в соответствии с существующими требованиями, в целях продуктивного осуществления законодательной функции, контрольного назначения, а также формирования органов государственной власти и государственного управления. Однако реализации поставленных целей на конституционном уровне требует закрепления гарантий осуществления контрольной деятельности Парламента РА в полном объеме.⁷

При этом в условиях конституционных изменений особую значимость приобретает гарантированная защита прав, которая дает возможность обеспечивать непосредственное действие демократических прав и свобод ограничивать круг усмотрения и субъективного проявления власти, что в свою очередь требует на конституционном уровне реализовать принцип разделения и уравнивания властей, гарантируя гармонию цепочки «функция-институт-полномочие», равновесие функциональных, противовесных и сдерживающих полномочий органов государственной власти, укрепить дееспособность и функциональную независимость различных ветвей власти⁸.

В данном случае, основная противовесная функция законодательной ветви власти в отношении исполнительной заключается именно в контроле. В частности, именно поэтому усиление контрольной деятельности Парламента в РА со стороны вышеупомянутой Концепции стало рассматриваться в качестве основной задачи, продуктивное решение которой заключается в расширении контрольных полномочий Парламента. Соответственно, наличие эффективных правовых механизмов парламентского контроля позволяет достаточно оперативно реагировать на вызывающие широкий общественный резонанс события⁹. Тем не менее, в условиях определения данной задачи в качестве основной и принятия в 2015 году Изменений Конституции РА, роль Парламента РА до сих пор остается недооцененной, поскольку актуальность вопросов усиления парламентского

⁶ Бендюрина С.В., Федеральный парламентский контроль (конституционноправовое исследование): Дисс... канд. юр. наук, М., 2003, с. 52.

⁷ Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ, Երևան, Տիգրան Մեծ, 2014, էջեր 25, 43-46:

⁸ Арутюнян Г.Г., Конституционная культура: уроки истории и вызовы времени. Переиздание с дополнениями, Ереван, “Нжар”, 2016, 203-204 стр.

⁹ См., напр.: Гранкин И.В., Основные признаки законодательных органов // Конституционное и муниципальное право, 2007, № 5.

контроля обусловлена необходимостью повышения роли законодательных (представительных) органов государственной власти, выравнивания системы сдержек и противовесов в целях обеспечения реализации принципа разделения властей, а явный недостаток теоретико-правовых изысканий в данной области диктует необходимость поиска наиболее рациональных и эффективных путей его совершенствования¹⁰.

Безусловно, сам Парламент РА, как государственный орган законодательной ветви власти, на конституционном уровне получил должный статус, соответствующий парламентской форме правления, однако следует учесть, что ему не был предоставлен тот полноценный спектр механизмов реализации своих контрольных полномочий с учетом системы сдержек и противовесов.

В современных условиях, учитывая также принципы верховенства права, правовой определенности и разделения властей, в демократическом государстве четкое закрепление компетенции всякого конституционного органа, в особенности Парламента РА, в соответствии с его функциональной ролью, а также установление строго определенных механизмов и процедур реализации его полномочий нуждается в новых системных подходах и новой парадигме категории «парламентский контроль», значительно расширяющей компетенцию и возможности представительного органа, поскольку именно данное обстоятельство является залогом сбалансированности полномочий и обеспечения функционального равновесия и сдержанности государственной власти.

Важно обратить внимание на ст. 4 Конституции РА, которая указывает, что государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами - на основе разделения и баланса законодательной, исполнительной и судебной властей, а в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 6 Конституции РА – Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица правомочны выполнять только те действия, на которые они уполномочены Конституцией или законами. Органы, предусмотренные Конституцией, на основе Конституции и законов и в целях обеспечения их осуществления могут быть уполномочены законом на принятие подзаконных нормативных правовых актов, а уполномочивающие на то нормы должны соответствовать принципу правовой определенности.¹¹

В соответствии со ст. 88 Парламент РА является представительным органом народа, осуществляет законодательную власть, контроль в отношении исполнительной власти, принимает государственный бюджет и осуществляет иные функции, установленные Конституцией. При этом в данной статье также закреплено, что полномочия Парламент РА устанавливаются исключительно Конституцией и осуществляет последний свою деятельность в соответствии конституционным законом РА «Регламентом Национального Собрания», а в соответствии с ч. 1 ст.

¹⁰ Ненилин К.К. (Константин Костадинович). Парламентский контроль в Российской Федерации и в Республике Болгарии (сравнительно-правовой анализ): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, с. 1, // <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1548224>

¹¹ Конституция Республики Армения (от 22.12.2015г.)

106 Конституции РА Национальное Собрание для предварительного обсуждения проектов законов, иных вопросов, входящих в его компетенцию, и представления заключений по ним в Национальное Собрание, а также для осуществления парламентского контроля создает постоянные комиссии¹².

Обобщая и анализируя представленные положения, можно сделать вывод о том, что Национальное Собрание как государственный орган, созданный на основе Конституции РА, осуществляя государственную власть в соответствии с Конституцией РА и законами, на основе разделения властей, правомочен выполнять только те действия, на которые уполномочен исключительно Конституцией и осуществляет деятельность в соответствии с Конституционным законом РА «Регламентом Национального Собрания».

Таким образом, исходя из буквального толкования данных норм Конституции РА, можно сделать вывод, что Парламент РА хоть и осуществляет государственную власть в соответствии с Конституцией и законами, тем не менее полномочия его могут устанавливаться исключительно Конституцией РА. В данном случае, пытаясь подчеркнуть особый конституционный статус Парламента в Республике Армения, установленное на конституционном уровне подобное закрепление, тем более в государстве с парламентской формой правления, оказывает больше негативное влияние, поскольку в данном контексте ограничивается функциональная роль, которую Парламент, казалось бы, должен выполнять более целостно и полноценно, с учетом равновесия своих функциональных, противовесных и сдерживающих полномочий.

Следует заметить, что в Конституциях многих государств с устоявшейся демократической культурой нет подобного жесткого конституционного закрепления. Безусловного, в каждом государстве с учетом своих национальных, политических и правовых особенностей может быть свое, характерное лишь ей положение, однако чаще всего четко оформленного закрепления как в Армении найти достаточно сложно. В частности, в парламенты во Франции, Германии, Австрии и Италии¹³, в рамках своих конституционных полномочий, не ограничены лишь Конституцией, ввиду отсутствия на то соответствующего определения, а Конституция Республики Молдовы помимо четко определенных полномочий закрепляет, что Парламент может осуществлять иные полномочия, установленные Конституцией и законами¹⁴, что в свою очередь предполагает существование таких законодательных актов, которые включают в себя положения, относящиеся к процедурам парламентского контроля и определяются ими.

¹² Конституционный закон Республики Армения “Регламент Национального Собрания” (от 18.05.2017г.).

¹³ См. Напр.: Федеративной Республики Германия (от 23 мая 1949 г.), Конституция Австрийской Республики (от 10 ноября 1920 г.), Конституция Французской Республики (от 4 октября 1958 г.) – ссылка на эл. источник: <https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира>, Конституция Итальянской Республики (от 1 января 1948г.) – ссылка на эл. источник: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/italy/italy--r.htm.

¹⁴ Конституция Республики Молдова (от 27.08.1994 г.) <http://www.presedinte.md/titulul3#1>.

Целью конституционного закрепления подобного рода ограничениями полномочий Парламента в Армении, на наш взгляд, является исключение возможности для последнего самостоятельно определять границы своих полномочий, принимая определенные законы, которые в любом случае должны были бы соответствовать Конституции РА и укладываться в рамки процессуальных положений конституционного закона РА «Регламент Национального Собрания».

При этом, важно заметить, что конституционный закон РА «Регламент Национального Собрания», с учетом вышесказанного, рассматривается лишь как процессуальный документ, который принимается на основе Конституции, определяет правила проведения отдельных процедур и процессов, реализованных в рамках конституционных полномочий Парламента РА, так как в противном случае было бы грубое противоречие положений Конституции и конституционного закона.

Однако полномочие парламентского контроля проистекает из самой сути разделения государственной власти на ветви, и в том числе из такого важного момента этого разделения, как признание верховенства за законодательной ветвью власти народовластия, что также обязывает Парламент, участвуя в создании законов, не оставаться равнодушным к их исполнению и осуществлять контроль за их исполнением.

Именно поэтому, в данном случае, на первый взгляд, кажется, что Парламент в рамках таких жестко установленных положений не в состоянии осуществлять парламентский контроль в полном объеме, однако, с учетом установленных конституционных положений, все же в конституционном законе РА «Регламент Национально Собрания» встречаются определенные полномочия, относящиеся не к Парламенту в целом, но к его должностным лицам и органам, которые также участвуют в реализации парламентского контроля. Соответственно, хоть полномочия Парламент РА как коллективного органа определяются исключительно Конституцией, а некоторые его полномочия могут осуществляться исключительно им в целом как государственным органом, тем не менее полномочия его депутатов, фракций и комиссий фактически не ограничиваются одной лишь Конституцией, ввиду отсутствия соответствующего конституционного закрепления. Это в свою очередь создает почву для осуществления последними парламентского контроля от лица Парламента РА, тем самым обеспечивая его реализацию в полном объеме в системе сдержек и противовесов и способствуя закреплению той значимой роли, которая отведена Парламенту РА.

Таким образом, в условиях существующих в Армении положений, закрепленных как на конституционном, так и на законодательном уровне, грамотная реализация парламентского контроля, посредством обеспечения подотчетности и подконтрольности исполнительной власти законодательному органу, обеспечит взаимное уравнивание властей, сохранение баланса их полномочий, выступая, таким образом, как элемент системы сдержек и противовесов и оказывая воздействия на общественно-политическую жизнь государства в целом,

поскольку чем больше развит парламентский контроль, шире спектр методов его осуществления, тем устойчивее реализуется принцип разделения властей с учетом системы сдержек и противовесов.

Annotation. This article describes issues related to definition of the place of the parliamentary control in the system of restraint and counterbalance, explored the theoretical foundations of the parliamentary control, the peculiarities of their expression in the Republic of Armenia, and the provisions of legal acts of the domestic and foreign legislation.

According to the results of the study, it was established that in the purpose of realization of the principle of separation of powers, the increasing role of the Parliament in the Republic of Armenia, and the definition of the place of parliamentary control in the system of restraint and counterbalance, required it's competent implementation with considering establishing legal provisions both at constitutional and legislative levels.

Ամփոփում: Տվյալ հոդվածում ուսումնասիրվել են զսպումների և հակակշիռների համակարգում խորհրդարանական վերահսկողության տեղի սահմանման որոշ հիմնահարցեր, հետազոտվել են խորհրդարանական վերահսկողության տեսական հիմքերը, դրանց արտահայտման առանձնահատկությունները Հայաստանի Հանրապետությունում, ինչպես նաև վերլուծված են ներպետական և միջազգային օրենսդրության իրավական ակտերի դրույթները:

Իրականացված ուսումնասիրության արդյունքում ամրագրվել է, որ լիազորությունների տարանջատման սկզբունքի իրական իրացման, Հայաստանի Հանրապետությունում խորհրդարանի դերի բարձրացման, ինչպես նաև զսպումների և հակակշիռների համակարգում խորհրդարանական վերահսկողության տեղի սահմանման նպատակով անհրաժեշտ է վերջինիս գրագետ իրականացումը՝ հաշվի առնելով ինչպես սահմանադրական, այնպես էլ օրենսդրական մակարդակով ամրագրված համապատասխան իրավական դրույթները:

Բանալի բառեր - խորհրդարան, սահմանադրական լիազորություններ, խորհրդարանական վերահսկողություն, իշխանությունների բաժանում, զսպման և հակակշիռների համակարգ:

Keywords: parliament, constitutional powers parliamentary control, separation of powers, system of checks and balances.

Ключевые слова: парламент, конституционные полномочия, парламентский контроль, разделение властей, система сдержек и противовесов.

Հ. Ծառուրյան - Իրավունքի տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ, Հայ-Ռուսական համալսարան, Իրավունքի և քաղաքականության ինստիտուտ, էլ. փոստ՝ haykht@yahoo.com

Ներկայացվել է խմբագրություն՝ 11.11.2019, տրվել է գրախոսության՝ 11.11.2019, երաշխավորվել է իրավ. գիտ. թեկնածու, դոցենտ Լ. Հակոբյանի կողմից, ընդունվել է տպագրության՝ 25.12.2019