

ԱՅԿ ՇԱՏՈՒՐՅԱՆ

*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*

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ ПАРЛАМЕНТА КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

LEGAL MONITORING OF THE PARLIAMENT AS A TOOL FOR IMPROVEMENT LEGISLATION SYSTEM

ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԻ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ՄՇՏԱԴԻՏԱՐԿՈՒՄԸ՝ ՈՐՊԵՍ ՕՐԵՆՍԴՐԱԿԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԻ ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՄԱՆ ԳՈՐԾԻՔ

Независимо от того, какая форма правления существует в том или ином государстве, и каковы границы полномочий Парламента, законодательная функция – это главное предназначение представительного органа, суть которого заключается в том, что полномочия принятия законов, то есть нормативно правовых актов, обладающих юридической силой, принадлежит исключительно Парламенту, и исключена возможность создания каких-либо государственных органов власти, которым бы были предоставлены аналогичные полномочия. Важно отметить, что с изменениями Конституции Республика Армения стала парламентской республикой, государством при форме правления которой полномочия в целом распределяются со значительным перевесом в пользу Парламента. В частности, в соответствии со статьей 88 Конституции РА Национальное Собрание осуществляет законодательную власть, контроль в отношении исполнительной власти, принимает государственный бюджет и осуществляет иные функции, установленные Конституцией. Однако, по существу являясь органом законодательной ветви власти, Парламент не занимает то особое место, которое ему отведено в системе разделения властей. Речь в данном случае идет о проблемах, присущих законодательной системе, и возможности

осуществления Парламентом законодательной функции в полном объеме, включающей в себя не только регламентированный процесс принятия законов, разработки проектов законов, но и осуществление правового мониторинга, который будет выступать действенным механизмом совершенствования системы законодательства.

Безусловно, сам законодательный процесс «как процесс принятия Парламентом законопроекта к рассмотрению, его обсуждению, принятию¹» в системе разделения властей является одним из особых направлений деятельности законодательной ветви власти демократического государства и подобная формулировка относительно Парламента часто встречается в юридической литературе при обозначении законодательного органа². Однако в таких случаях, по нашему мнению, роль Парламента, как органа законодательной ветви власти, искусственно сводится лишь к возможности обсуждения, принятия либо отклонения соответствующего законопроекта, тем самым не позволяя с учетом всех существующих возможностей определить содержание его конституционного статуса, которым Парламент должен обладать в современном демократическом государстве, поскольку именно государственный орган, обсуждающий и принимающий законодательные акты, несет ответственность за качество системы законодательства в целом.

Важно отметить, что законодательным актам, которые принимаются Парламентом, присущи различные содержательные недостатки, среди которых выделяются несоответствие нормам конституционного права, юридических коллизий между нормами того же и других законов, недостаточную адекватность правового регулирования реальными общественными потребностями, множественность нормативных актов, необоснованность введения новых терминов, и иные правовые погрешности³. Как следствие, это ведет к непрекращающемуся потоку изменений действующего законодательства, которые обесценивают его нормы и нарушают конституционный принцип поддержания доверия к закону и государственной власти, что в свою очередь также указывает на актуальную проблему повышения качества законодательства.

Решение данной проблемы требует использования всего накопленного юридической наукой арсенала методов и средств, которые будут направлены не только на закрепление соответствующих полномочий за законодательным органом, но и на повышение качества принимаемых законодательных актов. При этом необходимо, чтобы технологии совершенствования качества законодательных актов использовались именно Парламентом, поскольку законодатель несет

¹ Арзамасов Ю.Г., Нормография: теория и методология нормотворчества: учеб.-метод. пособие, М., Академический Проект: Трикста, 2007, с. 151.

² См. например: Чиркин В.Е., Законодательная власть, М., 2008, с. 120-143, Безруков А.В., Формирование и функционирование конституционно-правового механизма обеспечения правопорядка органами публичной власти в России: Моногр. М., Юстицинформ, 2016, с. 32, Крамской В.В., Институт парламентаризма в системе взаимоотношений государства и общества: общетеоретическое исследование: Дисс. канд юрид наук. Тамбов, 2014, с. 73.

³ См. например: Комаров С.А., Общая теория государства и права: Учеб. - СПб., 2012, 332 с., Веселов И.Г., Комаров С.А., научная статья «Технологии правового мониторинга в законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (часть 1)» Вестник Костромского государственного университета, УДК 342.53, 2016, с. 210.

ответственность не просто за осуществление законодательной функции, но и за результат применения и за «качество, принимаемых им актов⁴», на что также указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении № 28 от 1 июля 2015 года.

Примечательно, что в Республике Армения существуют определенные процедуры проверки соответствия законов и подзаконных актов посредством административного судопроизводства, тем не менее нет четко определенной и регламентированной процедуры мониторинга, которая в полной мере позволила бы оценить действие и качество принятых законов, а предпринимаемые законодательные изменения на практике достаточно редко проводятся по определенным правилам.⁵ В данном случае следует упомянуть тот факт, что в правоприменительной практике часто встречаются ситуации, когда полномочия по регулированию тех или иных общественных отношений предоставляются нескольким государственным органам исполнительной власти, конкретному государственному органу, который в последствии не принимает соответствующие правовые решения для урегулирования, или же иначе начинает регулировать отношения, не обладая определенно закрепленными полномочиями. Следует отметить, что на деле возможны и ситуации, когда уполномоченный орган, принимая подзаконный нормативно правовой акт, искажает содержание и смысл уполномочивающей правовой нормы.

Именно поэтому в демократическом государстве четкое закрепление компетенции любого государственного органа, в особенности Парламента, в соответствии с его функциональной ролью, а также установление строго определенных механизмов и процедур реализации его полномочий является залогом сбалансированности полномочий и обеспечения функционального равновесия и сдержанности государственной власти, чем и обуславливается сама необходимость правового мониторинга, поскольку данная процедура позволяет определить насколько законы притворяются в жизнь, какие проблемы и пробелы выявляются в процессе их применения. Законодательное закрепление подобного института за Парламентом в Республике Армения создаст необходимые предпосылки для формирования действенной системы законодательства.

В данном случае требуется создание таких механизмов, которые предоставят Парламенту, а именно его постоянным комиссиям, при осуществлении законодательной деятельности, не только осуществлять контроль в отношении эффективности реализации закона и его качества, но и при необходимости оперативно вносить в него изменения, с использованием всего спектра своих полномочий, поскольку в противном случае возникает ситуация осуществления изолированного законотворчества, «при которой принятие законодательным органом законов не сопряжено с оценкой качества и эффективности действующего

⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 28, с. 4335.

⁵ ԵԱՀԿ-ի Ժողովրդավարական հաստատությունների և մարդու իրավունքների գրասենյակի կողմից 2014 թվականի հոկտեմբերին պատրաստված «Օրենսդրական գործընթացի գնահատումը Հայաստանի Հանրապետությունում» (Երևանում ԵԱՀԿ-ի գրասենյակի օմանդակությամբ, էջ 34-44 // <https://www.osce.org/hy/odihr/126129?download=true>

законодательного регулирования и реальных общественных потребностей⁶», что недопустимо в современном демократическом государстве. Это, в свою очередь, предполагает внести наибольшую ясность в вопросы конституционального закрепления и практической реализации принципа разделения властей, поскольку компетенция всякого государственного органа демократического государства устанавливается исключительно Конституцией и законами, с учетом принципов верховенства права, правовой определенности и разделения властей. А четкое определение входящих в компетенцию полномочий, оптимизация противовесов и сдержек является важнейшей гарантией внутренней самозащиты Конституции и стабильности государства⁷.

Важно отметить, что в международной практике широко применяется институт правового мониторинга, который представляет собой последующий и целенаправленный анализ правовых актов, применяемых к отдельным областям общественных отношений по выявлению проблем и упущений, а также направленный на оценку и совершенствование правоприменительной практики⁸. В частности, в Российской Федерации мониторинг правоприменения на федеральном уровне осуществляется на основании Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657, которым утверждено «Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации», в соответствии с которым мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) различных нормативных правовых актов⁹. Кроме того, в Италии, Германии, Испании вопросами изучения эффективности национального законодательства занимаются государственные органы, имеющие право законодательной инициативы, а также аппараты правительства, министерства, региональные органы власти, различные научные институты и организации¹⁰. Специальные институты могут образовываться при парламенте, такие как, например, Парламентский институт в Чехии, сотрудничающий с министерствами, университетами и частными компаниями, которые занимаются исследованиями и оценкой законопроектов¹¹.

Обобщая сказанное, следует подчеркнуть и роль постоянных комиссий

⁶ Жужгов И.В., Мониторинг правового пространства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук, Ставрополь: РГБ, 2006, 20 с.

⁷ Авакьян С.А., Конституционное право России, Том 2, М., 2010, с. 399.

⁸ Л.Н. Берг, Мониторинг правоприменительной практики // Бизнес, менеджмент, право, 2009, №1, с. 142 (http://bmpravo.ru/show_stat.php?stat=324), Некрасов Е.Е., Жужгов И.В., Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования // Сборник научных трудов юридического факультета, Выпуск 4, Ставрополь: СевКавГТУ, 2004, с. 41–42.

⁹ Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 // Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 21, с. 2930.

¹⁰ Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Аналитический вестник № 17(210)/1, Москва, 2013, с. 33-40.

¹¹ Statute the Government Council for Non-Government, Non-Profit Organisations, URL: www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/statut_EN_1.pdf

նացման լիազորությունների սահմանման անհրաժեշտության հետ կապված որոշ հիմնահարցեր, հետազոտվել են իրավական մշտադիտարկման իրականացման տեսական հիմքերը, ինչպես նաև վերլուծված են ներպետական և արտասահմանյան օրենսդրության իրավական ակտերի դրույթները:

Իրականացված ուսումնասիրության արդյունքում ամրագրվել է, որ օրենսդրական համակարգի ձևավորման համար անհրաժեշտ է ներդնել գործող օրենսդրության արդյունավետության ու որակի գնահատման մեխանիզմներ, ինչպես նաև հիմնավորվել է Հայաստանի Հանրապետությունում խորհրդարանի մշտական հանձնաժողովների համապատասխան լիազորությունների սահմանման անհրաժեշտությունը, որպես խորհրդարանի կողմից իրականացվող օրենսդրական և վերահսկողության իրականացման բաղկացուցիչ մաս:

Ключевые слова: парламент, постоянные комиссии, правовой мониторинг, парламентский контроль, система законодательства.

Keywords: parliament, standing commissions, legal monitoring, parliamentary control, legislation system.

Բանալի բառեր - խորհրդարան, մշտական հանձնաժողովներ, իրավական մշտադիտարկում, խորհրդարանական վերահսկողություն, օրենսդրական համակարգ:

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

Ներկայացվել է խմբագրություն՝ 29.01.2020, տրվել է գրախոսության՝ 29.01.2020, երաշխավորվել է իրավ. գիտ. թեկնածու, պրոֆեսոր Ֆ. Թոխյանի կողմից, ընդունվել է տպագրության՝ 16.03.2020