

НАТАЛИЯ МАМИТОВА

Зав. кафедрой конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ), доктор юридических наук, профессор.

КАРЕН КОНДЖАКУЛЯН

Доцент кафедры конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ), кандидат юридических наук. Генеральный директор юридической компании «МДР Консалт и Медиация».

АРШАК АРУТЮНЯН

Научный стажер кафедры конституционного и административного права Московского государственного университета экономики, статистики и информатики (МЭСИ), кандидат юридических наук.

ПРАКТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ЦЕЛЯХ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ПРАВИТЕЛЬСТВ РОССИИ И АРМЕНИИ

(Сравнительно-правовое исследование)

В статье проведен анализ функциональных и институциональных характеристик правительств России и Армении. В рамках проведенного исследования предложены теоретические и практические предложения в целях усовершенствования функциональных характеристик правительств.

Ключевые слова: институционализм, правительство, сравнительно-правовой анализ, проблемы, пути совершенствования.

Потребность системного сравнительного анализа институциональных и функциональных характеристик современного состояния правительств Российской Федерации и Республики Армения предполагает обращение к праву как наиболее действенному и относительно стабильному средству регулирования управленческих отношений, выступающему также индикатором организационных и функциональных изменений в этой сфере. Кроме того, институциональная разработка правовых проблем государственного управления наиболее соответствует решению задач поиска новых средств, решению проблем реформирования исполнительной власти.

Основой государственного управления как имманентной части государственности Российской Федерации и Республики Армения выступает исполнительная власть как ветвь государственной власти.

Исполнительная власть, как в Российской Федерации, так и в Республике Армения, в силу присущих

ей особенностей, в частности таких, как возможность своевременного принятия решений и осуществления иных оперативных организационно-правовых действий, играет наиболее активную роль в своевременной реализации задач, стоящих перед обоими государствами.

Как верно отмечают некоторые исследователи, переход функционирования государственного механизма от концентрации всей полноты власти в рамках представительных органов (Советов) и их исполнительных комитетов к осуществлению государственной власти на основе принципа разделения властей породил массу проблем как с реализацией принципа централизации и децентрализации в организации деятельности исполнительной власти, так и с обеспечением гласности и законности в работе правительств государств России и Армении¹.

Важно отметить, что современная правовая доктрина и анализ нормативно-правовых актов

свидетельствуют, что в Российской Федерации и Республике Армения Правительство несет полную ответственность за результаты функционирования системы исполнительной власти, тогда как Президент осуществляет непосредственное руководство вооруженными силами, силовыми министерствами и службами, обладает нормотворческими, исполнительно-распорядительными, контрольными и кадровыми полномочиями в сфере исполнительной власти. При этом он не несет никакой ответственности за состояние дел в руководимых и подконтрольных ему сферах функционирования исполнительной власти.

В этой связи в целях реализации принципа разделения властей и с учетом сложившегося мирового опыта построения отношений между высшими органами государственной власти при «республиканской форме правления» необходимо, чтобы Правительство Российской Федерации и Республики Армения стало ответственным перед парламентом, а не перед Президентом. Необходимо введение института правовой ответственности Президента за проводимую им политику и принимаемые решения в подведомственных ему сферах и органах исполнительной власти² (2, с.65).

Проведенные исследования показывают, что по действующему законодательству России, Правительство в полной мере несет ответственность перед Президентом РФ. Причем это «абсолютная» ответственность, и именно глава государства вправе определить, в конечном счете, судьбу Правительства РФ. Тогда как в Республике Армения только Парламент (Национальное Собрание) большинством голосов от общего числа депутатов на основании постановления о выражении недоверия внесенным Президентом Армении или не менее чем одной третьей от общего числа депутатов может выразить недоверие Правительству. При этом Президент, если и не согласен с мнением Национального Собрания, не вправе распустить Парламент. Это укрепляет роль и значение Парламента Армении в механизме организации государственной власти и делает его более демократичным³ (3, с134).

Справедливо отмечается, что сравнительно-правовой анализ функциональной природы правительств Российской Федерации и Республики Армения показал факт того, что правительство является не только как орган исполнительной власти, но и как орган, необходимый в системе госу-

дарственной власти, поскольку им обеспечивается реализация доминантной части задач государственного управления. Анализ основных функций правительств Российской Федерации и Республики Армения свидетельствует о масштабности деятельности этого органа - им охватываются почти все сферы государственной жизни. В настоящее время, в условиях административной реформы, которая имеет место в Республике Армения, происходит конкретизация функций исполнительной власти в сфере экономики и социальной политики. В этой связи будут корректироваться и функции, раскрывающие механизм действия исполнительной власти (например, можно с уверенностью говорить об усилении нормотворческой функции Правительства РА). Однако исторический и современный анализ функционирования правительств Российской Федерации и Республики Армения в целом свидетельствует о неизменности основных направлений деятельности органа, что только еще раз подтверждает тезис о стабильности и универсальности этого института в механизме двух государств⁴ (4, с.26).

Полагается, что Республика Армения и Российская Федерация нуждаются в сильном и самостоятельном правительстве, т.е. способном осуществить рациональные реформы с учетом реальных потребностей населения. Ведь, по словам Н. Рождественского, «цель Правительства – устранить препятствия, затрудняющие достижения благосостояния частных лиц»⁵ (5, с.3).

Предлагается для обеспечения автономии Премьер-министра Республики Армении необходимо конкретизировать положения Конституции Республики Армения о порядке назначения Премьер-министра Республики и внести изменения в статью 55 Конституции Республики Армения. Закрепить, что назначение Премьер-министра производится 2/3 от общего числа депутатов Национального Собрания Республики Армения по представлению Президента, одна и та же кандидатура не может предлагаться Президентом более двух раз⁶ (6).

Отмечается, что недостатком в правовом регулировании правотворческого процесса в Российской Федерации является отсутствие законодательного установления видов нормативных правовых актов, системы органов полномочных их принять, законодательно установленных полномочий Президента Российской Федерации, определяющих пределы и порядок его правотворчества, процедуры

принятия и вступления в силу нормативных правовых актов. В этой связи с учетом законотворческого опыта и практики реализации Закона Республики Армения «О правовых актах»⁷(7) необходимо принять Федеральный закон «О нормативных правовых актах Российской Федерации», закрепления в нем юридической природы, места и роли указов Президента Российской Федерации, пределов их действия в сфере исполнительной власти⁸(8, с. 27).

В то же время важно отметить, что анализ институтов президентства в двух государствах свидетельствует, что они представляют собой не устоявшуюся и находящуюся в стадии развития и становления совокупность конституционных и законодательных норм, определяющих их институциональные и функциональные характеристики, что влечет перераспределение властных полномочий с правительствами и нарушение системы организации государственной власти на основе принципа разделения властей. В этой связи целесообразно в Республике Армения принять закон «О Президенте Республики Армения», он крайне необходим не только как объективная потребность дальнейшего правового развития Республики Армения, но и как нормативный акт, конкретизирующий полномочия, роль и место Президента во взаимоотношениях, как с исполнительной властью, так и со всеми органами государственной власти. Закон «О Президенте Республики Армения» должен еще и систематизировать весь массив президентских полномочий и содержать специальную главу «Полномочия Президента в сфере исполнительной власти», так как важным направлением совершенствования государственного механизма в Республике Армения является обеспечение четкого и взаимосогласованного взаимодействия двух архиважных институтов государственной власти: Президентства и Правительства⁹(9, с.65-66).

В рамках проведенного диссертационного исследования автор отмечает в статье, что в соответствии с положениями Конституции Республики Армения представляется необходимым принятие закона «О системе и структуре органов исполнительной власти Республики Армения», так как нестабильность системы исполнительной власти остается одним из главных препятствий для эффективной работы органов исполнительной власти. Его принятие диктуется необходимостью упорядочения, организацией и повышением эффективности исполнительной власти, также установлением четких взаимоотношений ор-

ганов исполнительной власти с иными органами государственной власти¹⁰(10, с.539-540). Представляется, что без этого закона не будет возможным эффективно проводить административную реформу, в чем значительно нуждается Республика Армения.

Предлагаемый законопроект «О системе и структуре органов исполнительной власти Республики Армения» должен установить три вида органов исполнительной власти, а именно: министерство – выполняющее нормотворческие функции, агентство – выполняющее организационно-хозяйственные функции, служба – выполняющая контрольно-надзорные функции. Службы должны обладать независимостью и находиться непосредственно в подведомственности Правительства.

Практика свидетельствует, что для того, чтобы Правительство Армении de-jure стало самостоятельным и способным проводить эффективные преобразования в системе органов исполнительной власти и государственном управлении необходимо принять закон «О Правительстве Республики Армения». В законе закрепить, что министры, заместители Премьер-министра, руководители служб и агентств назначаются Национальным Собранием путем получения большинства голосов от общего числа депутатов по представлению Премьер-министра. Закон должен быть комплексным нормативно-правовым актом, в котором следует детализировать и интерпретировать конституционные положения, установить институциональные характеристики Правительства Республики Армения, его состав, порядок формирования, структуру, полномочия принципы и формы отношений с Президентом и парламентом Республики Армения¹¹(11, с. 187).

В результате проведенного исследования стоит отметить, что у Правительства РФ отсутствует реальная возможность сохранить первоначальную редакцию внесенного им законопроекта. В законодательном процессе Государственная Дума может внести изменения и поправки в правительственные законопроекты, де-факто, не учитывая мнения Правительства РФ, которые носят рекомендательный характер. Отозвать же свой законопроект субъекты права могут лишь до принятия или одобрения законопроекта в первом чтении (п. «б», ч. 6 ст. 112 Регламента Государственной Думы). Таким образом, возможна ситуация, когда правительственный законопроект будет изменен до неузнаваемости и утратит первоначальную сущность. Представляется вер-

ным тезис, согласно которому вышеуказанные аспекты должны быть взаимосогласованы с Правительством, с учетом официальной позиции последнего.

Также важно отметить, что Президент Армении в отличие от главы российского государства не имеет право отменять постановления Правительства, а всего лишь в соответствии со ст. 86 Конституции Армении может приостанавливать действие постановлений Правительства сроком на один месяц и обращаться в Конституционный Суд для выяснения вопроса их соответствии Конституции. Хотя и в этом случае возникает вопрос: а что если постановление Правительства не соответствует закону или иному правовому акту? Ведь согласно Конституции Армении Президент обращается в Конституционный Суд исключительно для выяснения вопроса об их соответствии Конституции. А если вопрос не в подведомственности Конституционного Суда? Получается, что Президент не вправе обратиться с

запросом о соответствии тех или иных нормативно-правовых актов в другие инстанции, за исключением Конституционного Суда.

В механизме государственного аппарата видимо целесообразнее, когда президенты двух государств не будут иметь права, отменяющие правовые акты Правительства. Их правомочием будет возможность их приостанавливать и обращаться в соответствующий суд для проверки их соответствия Конституции, международным актам, законам или указам Президента, в то же время Правительство должно обладать правом обжаловать соответствующие акты Президента.

¹ См.: Арутюнян А.Р. Институциональные и функциональные характеристики правительств Российской Федерации и Республики Армения (сравнительно-правовое исследование). Автореферат. ... канд. юрид. наук. М., РАНХиГС, 2013, С. 3.

² См.: Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения). Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010, С. 65.

³ См.: Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения. М.: Юрлитинформ, 2013, С. 134.

⁴ См.: Арутюнян А.Р. Институциональные и функциональные характеристики правительств Российской Федерации и Республики Армения (сравнительно-правовое исследование). Автореферат. ... канд. юрид. наук. М., РАНХиГС, 2013, С. 26.

⁵ См.: Рождественский Н. Рассуждения о мерах правительства к сохранению жизни и здоровья народа. СПб.: Университет, 1836, С. 3.

⁶ См.: Конституция Республики Армения. Принята всенародным голосованием 5 июля 1995г. (с изм. и доп. от 27 ноября 2005) //Ведомости Республики Армения. 2005. N 65(437). Ст. 1227.

⁷ См.: Закон Республики Армения от 3 апреля 2002 г. N ЗР-13-Н «О правовых актах» (с изм. и доп. от 15 января 2012) // Ведомости Республики Армения. 2012. N 3(669). Ст.50.

⁸ См.: Конджакулян К.М. Исполнительная власть в Республике Армения (коллизии, пробелы и правовые механизмы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление, 2012, N 1, С. 27.

⁹ См.: Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения). Дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010, С. 65-66.

¹⁰ См.: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. М.: Норма, 2002, С. 539-540.

¹¹ См.: Конджакулян К.М. Исполнительная власть и институт президентства: вопросы соотношения (административно-правовое исследование на примере Российской Федерации и Республики Армения). Дис.... канд. юрид. наук. М., 2010, С. 187.

Նատալիյա Մամիտովա

Մոսկվայի տնտեսագիտության, վիճակագրության և
ինֆորմատիկայի պետական համալսարանի (ՄՏՎԻՊՀ)
սահմանադրական և վարչական իրավունքի ամբիոնի վարիչ,
իրավաբանական գիտությունների դոկտոր, պրոֆեսոր

Կարեն Դոնջակույան

Մոսկվայի տնտեսագիտության, վիճակագրության և
ինֆորմատիկայի պետական համալսարանի (ՄՏՎԻՊՀ)
սահմանադրական և վարչական իրավունքի ամբիոնի
դոցենտ, իրավաբանական գիտությունների թեկնածու
«ՄԴԲ Կոնսալտ և Մեդիացիյա» իրավաբանական
ընկերության գլխավոր տնօրեն

Արշակ Հարությունյան

Մոսկվայի տնտեսագիտության, վիճակագրության և
ինֆորմատիկայի պետական համալսարանի (ՄՏՎԻՊՀ)
սահմանադրական և վարչական իրավունքի ամբիոնի գիտական
հետազոտող, իրավաբանական գիտությունների թեկնածու

ԱՄՓՈՓՈՒՄ

***Ռուսաստանի և Հայաստանի կառավարությունների գործառնության և ինստիտուցիոնալ
բնութագրերի կատարելագործման նպակակով գործնական և տեսական առաջարկներ
(Իրավական-համեմատական հետազոտություն)***

Հոդվածում կատարվել է Ռուսաստանի և Հայաստանի կառավարությունների գործառնության և ինստի-
տուցիոնալ բնութագրերի վերլուծություն: Իրականացված ուսումնասիրության շրջանակում ներկայացվել են
կառավարությունների գործառնության բնութագրերի կատարելագործման համար տեսական և գործնական
առաջարկներ:

Հիմնարար բառեր- ինստիտուցիոնալիզմ, կառավարություն, համեմատական-իրավական վերլուծու-
թյուն, խնդիրներ, կատարելագործման ուղիներ:

Natalia Mamitova

PhD, professor, Moscow State University of
economics, statistics and informatics (MESI).

Karen Ghonjakulyan

Candidate of science, docent, Moscow State University of
economics, statistics and informatics (MESI).
General Director Legal Company «MDR Consult and Mediation»

Arshak Harutyunyan

Candidate of science, research intern of Moscow State University
of economics, statistics and informatics (MESI).

SUMMARY

***Some suggestion to improve functionality of the characteristics of the governments
of the Russian Federation and Republic of Armenia
(comparative-law analysis).***

Some institutional and functionality aspects of the government of the Russian Federation and Republic of
Armenia is analyzed in the article . In this article authors offer theoretical and practical suggestion to improve func-
tional characteristics of the governments.

Keywords: Institutional, government, comparative-law analysis, problems, perfection.