Всем этим обосновывается потребность ограничения государственной власти, заключения ее в надежные правовые рамки. Исследуя различные формы политико-правовых ограничений в российской правовой системе, следует сделать вывод о необходимости их комплексного использования через формирование правового режима ограничения государственной власти.

1. Саломатин А.Ю. К вопросу о системе правовых ограничений государственной власти в современной России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2013. № 1. С. 265.
2. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 166.
3. Воротилин Е.А. Идеи правового государства в истории политической мысли // Политология. Курс лекций. М., 1993. С. 33 - 34.
4. Добрынин Н.М. Деконституционализация - ожидаемое или норма жизни? // Государство и право. 2010. № 5. С. 12.
5. Право, свобода, демократия // Вопросы философии. 1990. № 6. С. 6.
6. Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2011. С. 77.
7. Федерализм и демократия // Государство и право. 1992. № 4. С. 143.
8. Малько А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 2.

Чимаров Н.С.

Правовые основы организации парламентского контроля в странах «Восточного партнерства»

*Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России)
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-01-2021-166

idsp: ljjournal-01-2021-166

Аннотация

В статье представлен анализ основных направлений парламентского контроля в шести отдельных государствах, образованных на территории постсоветского пространства и укрепляющих свое парламентское взаимодействие с рядом европейских институций. Акцентируя внимание на роли органов представительной демократии в реализации принципиальных установлений для торжества демократии, автор в своих оценках миссии парламентского контроля исходит из примата действия принципа верховенства права, реализуемого в духе законности и надлежащей правовой процедуры.

Ключевые слова: верховенство права, демократия, конституционализм, парламент, парламентаризм, парламентский контроль, интеграционный институт.

Abstract

The article presents an analysis of the main directions of parliamentary control in six separate states formed on the territory of the post-Soviet space and strengthening their parliamentary interaction with a number of European institutions. Focusing on the role of representative democracy bodies in the implementation of fundamental principles for the triumph of democracy, the author, in his assessments of the mission of parliamentary control, proceeds from the primacy of the rule of law, implemented in the spirit of legality and due process.

Keywords: rule of law, democracy, constitutionalism, parliament, parliamentarism, parliamentary control, integration institution.

Многогранность и всеобъемлющий характер парламентской деятельности предопределяют необходимость обращения к опыту работы парламентов как отдельных стран, так и различного рода интеграционных институтов парламентского

характера. В этой связи несомненный интерес вызывают отдельные стороны проявления парламентаризма на территории постсоветского пространства. Примером предметного изучения указанного вопроса может служить функционирование Восточного партнерства (далее-«ВП»), представляющего собой восточное измерение Европейской политики соседства. Следует заметить, что Восточное партнерство было учреждено в марте 2009 г. как совместная инициатива: ЕС; стран-членов ЕС и шести восточноевропейских и закавказских стран-партнеров - Республики Азербайджан, Республики Армения, Республики Беларусь, Грузии, Республики Молдова и Украины. Придерживаясь своей главной цели по укреплению политической ассоциации и экономической интеграции между ЕС и отмеченными странами-партнерами, «ВП» продекларировало целесообразность своей работы по укреплению демократических институтов и надлежащему управлению в интересах обеспечения устойчивости к внешним изменениям.

Уточняя общий вектор движения «ВП» в сторону упрочения демократии, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) ссылается на свою резолюцию № 1812 (2011) «Влияние Восточного партнерства Европейского союза на качество управления и экономическое развитие в Восточной Европе», соответствующую рекомендацию № 1971 (2011) и подчеркивает, что пять из шести стран-партнеров являются полноправными членами Совета Европы и как таковые связаны общими обязанностями и конкретными обязательствами в отношении основополагающих принципов демократии, соблюдения прав человека и верховенства права, взятыми при вступлении в Совет Европы [3].

В целях координации работы парламентов указанных шести стран Восточного соседства 3 мая 2011 г. членами, представляющими Европейский парламент парламенты Восточноевропейских партнеров, была учреждена Ассамблея парламентского соседства ЕС и Восточных партнеров - Парламентская ассамблея EURONEST. Согласно ст. 1 Учредительного Акта, Парламентская ассамблея EURONEST основана на взаимных интересах и обязательствах, а также на принципах дифференциации, долевого владения и ответственности [4]. Закрепляя понятие членства каждого национального парламента государств-участников «ВП» (Национальная ассамблея Республики Армения, Милли Меджлис Республики Азербайджан, Парламент Грузии, Парламент Республики Молдова, Верховная Рада Украины), ст. 3 Учредительного Акта закрепляет следующие основания членства:

- а) быть частью конституционной системы одной из стран - участниц «ВП»;
- б) быть избранным в соответствии с обязательствами ОБСЕ и прочими международными принципами демократических выборов;

- в) взять на себя обязательства по защите и поддержке прав человека, фундаментальных свобод, плюралистической демократии и принципа господства права. Представляется, что отмеченные параметры членства составляют квинтэссенцию парламентского контроля как в национальных пределах каждого из отмеченных шести государств, так и в масштабе всей системы «ВП». Контрольная функция Парламентской ассамблеи EURONEST зафиксирована в ее первом (из семи) полномочии: «позиционировать себя как форум для парламентских дебатов, контроля и рассмотрения всех вопросов, относящихся к Восточному партнерству, а также как парламентский институт такого Партнерства» [4].

Сущностные основы парламентского контроля «по линии» Парламентской ассамблеи EURONEST отражены в ее Резолюции от 9 декабря 2019 г. № AP102.659v03-00. В соответствии с п. «А» преамбулы данной Резолюции и согласно принципу верховенства права, эффективный парламентский контроль является столпом хорошо функционирующей демократии и играет важнейшую роль в демократическом управлении путем содействия повышению качества политики, программ и практик исполнительной власти и придания большей легитимности этой политике [2, с. 3]. При

этом, полномочия по парламентскому контролю направлены на охват всей политики и политических действий правительства, его органов и не должны ограничиваться реализацией законов и бюджета исполнительной властью государств-участников «ВП» (бюджетного контроля) (п. «D» Резолюции). Исходя «из буквы и духа» указанной Резолюции № AP102.659v03-00, независимый, неограниченный и хорошо функционирующий парламент, который обладает всеми своими полномочиями по конституции, в том числе свободой осуществления реального контроля над правительством и его органами, становится главным институтом с целью укрепления принципа верховенства права, включая эффективную борьбу с коррупцией. Непременным условием эффективности парламентского контроля выступают оценки, расследования и наблюдения за государственными учреждениями и их действиями организаций гражданского общества, СМИ и правозащитных учреждений.

В соответствии с отмеченной Резолюцией № AP102.659v03-00, в круг решаемых проблем при выполнении контрольных полномочий парламента в государствах-участниках «ВП» включены:

1. Улучшение ситуации с представительством женщин в парламенте государств-членов ЕС и стран «ВП»;
2. Поддержка и дальнейшее развитие политических систем, способствующих продвижению процесса постоянной коммуникации между правительством и парламентом и готовности правительства быть подотчетным парламенту;
3. Укрепление парламентского контроля в странах «ВП» посредством улучшения координации и сотрудничества между государственными ведомствами, парламентом и организациями гражданского общества, с предложением специального модуля обучения для сотрудников парламентов, или путем поддержания административных реформ;
4. Укрепление механизмов отчетности для систематического диалога между ветвями исполнительной власти и парламентом;
5. Обеспечение синхронизации между функциями всей парламентской инфраструктуры и ежедневными потребностями, и ожиданиями депутатов парламента, которые должны служить гарантом полноценного надлежащего законодательного и репрезентативного контроля;
6. Сопряжение повышения качества парламентского контроля в стране с обеспечением влияния на качество демократии суть ориентации государственных служб на граждан как важной предпосылки надлежащего функционирования государственного управления и социально-экономического развития стран «ВП»;
7. Учет и преодоление сложностей относительно масштаба и эффективности парламентского контроля в странах с сильной президентской властью (Азербайджан и Беларусь), где президенты обладают очень широкими полномочиями по сравнению с парламентом и правительством;
8. Постепенное внесение процедурных изменений, позволяющих проведение расширенных дебатов о содержании и деталях проводимых последовательных конституциональных и административных реформ с оппозицией и другими заинтересованными субъектами с целью укрепления надзорной роли главного законодательного органа;
9. Осуществление парламентского контроля за продвижением реформы избирательного законодательства с созданием равных возможностей для представительства всех этнических меньшинств и прекращением

практики избирательной географии или «джерримендеринга» (от англ. «Gerrymandering»).

10. Обеспечение прозрачности расследования каждого известного случая коррупции внутри парламента и других госучреждений;
11. Признание особой роли оппозиции в осуществлении парламентского контроля и недопущение любых попыток ограничения оппозиции в ее функциях надзорного контроля, с обеспечением законодательно гарантированных прав для тех, кто не принадлежит к коалиции или большинству;
12. Укрепление свободы выражения мысли, независимости СМИ и академической сферы как главного приоритета для лучшего парламентского контроля;
13. Усиление контроля над сектором безопасности как сферы особого внимания парламентского надзора [2, с. 4-9].

Признавая несомненную ценность зафиксированного в Резолюции Парламентской ассамблеи EURONEST проблемного поля для области парламентского контроля следует обратить внимание на то обстоятельство, что существующее различие форм и конструкций государственного правления и конституционных установлений в каждой стране во многом предопределяется характером конкретной политической системы общества, величиной территории государства, условиями его сосуществования с окружающим миром, фактором религиозности населения, национальными традициями и др. [1, с. 124].

Резюмируя изложенное, представляется необходимым заметить следующее: *во-первых*, условием дальнейшего развития парламентаризма в государствах-участниках «ВП» выступает наиболее полное соблюдение основных принципов демократии (суверенитет народа, управление большинством с учетом интересов меньшинства, реальное представительство народа, политический и идеологический плюрализм); *во-вторых*, предложенная для парламентского контроля в государствах-участниках «ВП» тематическая платформа, неотъемлемыми компонентами которой являются фундаментальные ценности, включая демократию, верховенство права, уважение к правам человека и его фундаментальным свободам, а также вопросы относительно рыночной экономики, стабильного развития и надлежащего государственного управления, свидетельствует о глубине содержания парламентского контроля и его корреспондирования принципиальным положениям национального конституционализма в каждой отдельно взятой стране; *в-третьих*, опыт нормативного регулирования рассмотренной предметной области парламентского контроля в государствах «ВП» заслуживает безусловного внимания и может быть учтен в работе национальных парламентов других стран.

1. Волков Д.В., Чимаров Н.С. Общая характеристика парламентаризма и особенности его реализации в отдельных государствах - участниках СНГ // Материалы VI международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы развития государственности и публичного права» (Санкт-Петербург, 25 сентября 2020 г.), в 2-х т. Том. 1.-СПб.: Изд-во «Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). – С. 123-131.
2. Резолюция Парламентской ассамблеи «Евронест» от 9 декабря 2019 г. № AP102.659v03-00 «О парламентском контроле как инструменте укрепления демократии, подотчетности и эффективности государственных учреждений в странах «Восточного партнерства». – Брюссель: Издательство «Парламентская ассамблея «Евронест», 2019. – 10 с.
3. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1865 (2012) «Совет Европы и Восточное партнерство Европейского союза». – URL: https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2012%5D/%5BMar%5D/Res1865_rus.asp (дата обращения: 18.12.2020)
4. Учредительный Акт Парламентской ассамблеи EURONEST от 3 мая 2011 г. № PE 461.419/CPG. – URL: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/2458fe83-5b23-4351-96f1-fd0cf8aaec19/CONST_ACT_RU.pdf (дата обращения: 21.12.2020)