

Мехрибан Бабаханова  
Доктор философии по праву  
Азербайджанский Университет Языков  
mbababkhan@yahoo.com

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ  
ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ  
ВЛАСТЯМИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

SUMMARY

This article present an analysis of the some aspects of relations between legislative and executive powers. Thus, the result obtained by the studying of the ideas of various authors and analysis of the relevant legislation showed that in accordance with the state system the parliamentary control function of parliamnet is weak and limited. The question of confidence in the Cabinet of Ministers of the Milli Majlis, budgetary control, as well as functions of the Ombudsman and the parliamentary inquiry wereidentified as the main form of parliamentary control over the executive.

**Key words:** parliament, control, government, legislation.

Каждое государство, применяя разделение властей на практике, создает органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Однако способы их разделения и взаимодействия далеко не одинаковы. В каждой отдельной стране государственный механизм отличается спецификой и многочисленными особенностями [6,122], поэтому трудно выделить исчерпывающий перечень признаков

каждой ветви власти. Однако существуют «классические» черты каждой ветви власти, которые в той или иной степени реализуются в каждом государстве, применяющем разделение властей. Термин «законодательная власть» уточняет область исследования и предполагает наличие следующих функций представительного органа: законодательная функция (исключительное право принятия законов). Некоторые исследователи отдельно от исключительного права принятия законов предлагают рассматривать исключительное право парламента ратифицировать международные договоры и принимать финансовые законы. [9,441; 8,210,441, 210]; контрольная функция, прежде всего, контроль за работой исполнительной власти [8, 211]; финансовая функция [5, 335].

Азербайджан прошел долгий путь, прежде чем стал республикой с президентской формой правления, в которой возможно осуществление пусть и ограниченного, но парламентского контроля. На протяжении практически всей истории нашего государства ему присуща сильная исполнительная власть. В результате реформ, вызванных распадом Советского Союза и проводимых на протяжении последних 20 лет, баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти претерпел заметные изменения. Причиной реформ, в первую очередь, был отход от советской правовой системы, которая носила классовый характер и выражала интересы отдельных социальных групп. С учетом демократических требований нового времени в ст. 7 Конституции закреплено положение об организации государственной власти в Азербайджане на основе принципа разделения властей путем ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. [1]

Исполнительная власть всегда стремится расширить свои полномочия и не заинтересована в контроле над собой. В связи с этим необходимо развивать институт парламентского контроля над работой правительства, который может стать эффективным механизмом предотвращения

бесконтрольных и безнаказанных действий правительства. Следует учитывать, что парламентский контроль является надежным инструментом лишь в том случае, если, с одной стороны, может заставить правительство отвечать за свои действия, с другой — не будет препятствовать этому органу власти в осуществлении его задач.

Азербайджан - президентская республика и право контроля за деятельностью правительства по существу принадлежит президенту. С этим выражением в определенной степени можно было бы согласиться, если не один важный нюанс: в Конституции Азербайджанской Республики в I-ой части 14 пункте статьи 95 не было бы указано такой функции. Так, одной из главных способов оказания влияния Милли Меджлиса на исполнительную власть является вопрос доверия Кабинету Министров. Правда, в последующих пунктах первой части 95 статьи указывается необходимость наличия представления Президенту или же Конституционному Суду Азербайджанской Республики для осуществления своих полномочий. Исходя из пункта 14 I-й части статьи 95 Конституции Азербайджанской Республики можно сделать вывод, что осуществление вопроса о доверии Милли Меджлиса Кабинету Министров не требует согласия никакого органа государственной власти. Это означает что, в случае необходимости парламент самостоятельно может рассмотреть вопрос о доверии Кабинету Министров. А.А Мишин отмечает, что вопрос о доверии правительству является одной из форм контрольных полномочий парламента. [8,218]

Во исполнение положения о доверии Милли Меджлиса Кабинету Министров в 2002 году был принят Конституционный закон «О дополнительных гарантиях права решения вопроса доверия Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кабинету министров Азербайджанской Республики». [3]

Именно после принятия данного закона Милли Меджлис получил право обращаться в Кабинет министров с ин-

терпелляцией по вопросам, отнесенным к его полномочиям, ответ на которую «вышестоящий орган исполнительной власти — Президент Азербайджанской Республики — должен дать в парламенте не позднее, чем по истечении одного месяца». Однако на осуществление этой функции налагаются определенные ограничения. Так, вопрос оказания доверия Кабинету Министров не может выноситься менее чем за шесть месяцев до дня выборов президента Азербайджанской Республики, и повторно — лишь по истечении шести месяцев после первого обсуждения этого вопроса. Также не устанавливаются юридические последствия, если Кабинету министров все же будет выражено недоверие.

Конституция Азербайджанской Республики 1995 года всего лишь два раза упоминает непосредственно контроль в связи с деятельностью парламента. Это п. 5 ст. 95 «на основании представления Президента Азербайджанской Республики утверждение государственного бюджета Азербайджанской Республики и контроль над его исполнением» и п. 2 ст. 144 «Муниципалитетам могут быть переданы дополнительные полномочия законодательной и исполнительной властями... Осуществление таких полномочий контролируется соответственно законодательной и исполнительной властями». Однако наряду с упомянутыми статьями ряд конституционных полномочий Милли Меджлиса на основании тех или иных форм классификации парламентского контроля, непосредственно или косвенно относится к контрольным полномочиям. В их число попадают практически все полномочия, предусмотренные статьей 95 Конституции Азербайджанской Республики.

Ряд из них представляют собой реализацию санкционирующего контроля, поскольку осуществляются путем выработки парламентом определенной позиции по тому или иному вопросу либо принятием на основе полученной информации решения. Помимо перечисленных конституционных контрольных полномочий существует ряд других, закрепленных в различных правовых актах. К ним

относится ст. 44 «Внутреннего устава Милли Меджлиса». Данная статья предусматривает в соответствии со ст. 92 Конституции создание Счетной палаты, являющейся подотчетным Милли Меджлису постоянно действующим органом по надзору за государственным бюджетом. [4]

Функции уполномоченного по правам человека (омбудсмена) также рассматриваются как одна из форм парламентского контроля над деятельностью органов исполнительной власти, в первую очередь в сфере соблюдения прав человека. В своей работе омбудсмен опирается на авторитет выборного коллегиального законодательного органа, который утверждает его в должности. Особое значение имеет положение о предоставлении уполномоченному права в порядке, предусмотренном законом, обращаться с запросом в Конституционный суд Азербайджанской Республики по поводу нарушения прав и свобод человека нормативными актами органов законодательной и исполнительной власти, актами муниципалитетов и судов.

Важный элемент парламентского контроля — депутатский запрос — закреплен ст. 4 закона Азербайджанской Республики «О статусе депутата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики». Депутатский запрос — обращение депутата представительного органа к органу государственного управления или должностному лицу с требованием предоставить информацию и разъяснения по вопросам, относящимся к компетенции данного представительного учреждения. [10, 109]

Статья 10 указанного закона раскрывает перечень государственных органов, куда депутат, в пределах своих полномочий может обратиться с запросом. Это центральные и местные органы исполнительной власти, органы судебной власти Азербайджанской Республики, Генеральный прокурор Азербайджанской Республики и подчиненные ему прокуроры, органы местного самоуправления и их должностные лица, Правление Центрального банка Азербайджанской Республики, Аудиторская палата Азербайджанской

Республики. Запрос вносится депутатом в индивидуальном порядке или на заседании Национального собрания Азербайджанской Республики в письменной форме.

Запрос, внесенный на заседании Национального собрания Азербайджанской Республики, оглашается председательствующим на заседании Национального собрания или депутатом, внесшим запрос. Соответствующие органы или должностные лица обязаны в месячный срок дать официальный письменный ответ на запрос депутата.

Понятие парламентского контроля, да и сам этот термин, в конституциях встречаются сравнительно редко. Парламентский контроль чаще всего понимается в узком смысле, как специальный. Соответственно, он включает в себя проверку деятельности государственных органов и возможность применения санкций. Представляется необходимым рассмотреть парламентский контроль в широком аспекте, при котором контроль включает в себя, наряду с вышеуказанным, право парламента участвовать в формировании высших органов (общий контроль). Таким образом, можно выделить учредительные и непосредственно контрольные полномочия парламента.

Итак, для достижения наиболее действенной модели парламентского контроля должно быть законодательное регулирование контрольных полномочий представительных органов. При этом следует иметь в виду, что:

а) формальное закрепление за законодательным органом контрольных полномочий далеко не всегда означает реальное их использование;

б) эффективность контрольных полномочий парламента во многом зависит от реальной ответственности за неисполнение законов;

в) необходимо усовершенствовать механизм взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти с органами прокуратуры и суда в процессе контроля над исполнением законов.

## Список использованной литературы

- Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: “Qanun”, 2009, 68 s.
- Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi deputatının statusu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı: “Qanun”, 2007, 8 s.
- Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinə etimad məsələsinin həll edilməsi hüququnun əlavə təminatları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı: “Qanun”, 2007, 3s.
- Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin Daxili Nizamnaməsinin təsdiq edilməsi haqqında və Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin daimi komissiyaları haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunları. Bakı: “Qanun”, 2007, 40s.
- Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
- Дмитриев Ю.А., Николаев А.М. Система государственной власти в России и мире: историко-правовая ретроспектива. М., 2002., с. 122
- Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Волтерс Клувер, М. 2005, с.218
- Общая теория права и государства: Учебник/ Под ред. В.В.Лазарева. М., 1996, С.211
- Тихомиров М.Ю., Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия. М., 1996, С.441;
- Энциклопедический юридический словарь. М., 1998. С. 109.

## SUMMARY

This article presents an analysis of some aspects of relations between legislative and executive powers. Thus, the result obtained by the studying of the ideas of various authors and analysis of the relevant legislation showed that in accordance with the state system the parliamentary control function of parliament is weak and limited. The question of confidence in the Cabinet of Ministers of the Milli Majlis, budgetary control, as well as functions of the Ombudsman and the parliamentary inquiry were identified as the main form of parliamentary control over the executive.

## РЕЗЮМЕ

В данной статье представлен анализ некоторых аспектов взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Таким образом, результат, полученный при изучении идей различных авторов и анализе соответствующего законодательства, показал, что в соответствии с государственным устройством контрольная функция парламента слаба и ограничена. Вопрос о доверии Кабинету Министров Милли Меджлиса, бюджетного контроля, а также функции омбудсмана и парламентского расследования были определены в качестве основной формы парламентского контроля над исполнительной властью.

**Ключевые слова:** парламент, контроль, правительство, законодательство.