

**В.В. Степанян**, доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой Европейского и международного права юридического факультета  
Ереванский государственный университет, Ереван (Армения)

*Ключевые слова:* Конституция; форма правления; разделение властей; система сдержек и противовесов.

*Аннотация:* В статье рассматривается проблема разделения властей в контексте перехода РА от полупрезидентской формы правления к парламентской. Эта проблема возникает при всех формах государственного правления. При полупрезидентской форме правления основная задача – это обеспечение такого распределения полномочий между президентской властью и тремя традиционными ветвями власти и закрепление такой системы сдержек и противовесов между ними, которые способны предотвратить опасность установления режима личной власти президента. В условиях парламентского правления основная задача – обеспечение стабильности парламента и предотвращение опасности принятия парламентом объективно необоснованных, популистских законодательных актов.

Основным направлением конституционной реформы 2015 года в РА явился переход от смешанной (полупрезидентской) формы правления к парламентской форме. Целесообразность такого перехода была обоснована в «Концепции конституционных преобразований Республики Армения» [1], разработанной специализированной комиссией по конституционным преобразованиям при Президенте РА. В Концепции выделяются, в частности, следующие недостатки полупрезидентской формы государственного правления:

– вследствие не одновременного избрания Президента Республики и Национального Собрания, наделенные первичным мандатом два института оказываются на различных уровнях общественного доверия;

– отсутствие у Президента парламентского большинства существенно повышает опасность политического кризиса, а в случае наличия у Президента большинства в парламенте (в условиях отсутствия внутрипарламентских сдержек и противовесов) президентская власть становится абсолютной и не имеет сдержек со стороны законодательной либо исполнительной власти;

– существующая система предполагает необходимость формирования в течение двух лет двух правительств, что приводит к нестабильности системы исполнительной власти, и т. п. [2, с. 27–31].

В целом идея авторов Концепции сводится к тому, что при полупрезидентской форме правления в условиях РА невозможно обеспечить более или менее приемлемую реализацию принципа разделения властей, закрепить эффективную систему сдержек и противовесов между президентской властью и тремя традиционными ветвями власти и, следовательно, необходимость перехода к парламентской форме правления не вызывает сомнений.

Не вдаваясь в подробный анализ приводимых авторами Концепции аргументов, отметим лишь, что перечисленные особенности характерны не для конкретной модели полупрезидентской формы правления РА, а для полупрезидентской формы правления в целом. Между тем опыт показывает, что, скажем, во Франции и в Российской Федерации полупрезидентская форма правления обеспечивает эффективное функционирование всей системы государственной власти в соответствии с принципом разделения властей.

Разумеется, нет и не может быть единой схемы разделения властей и распределения полномочий между различными ветвями власти, применимой во всех формах государственного правления. Не случайно многие исследователи, занимающиеся проблемами разделения властей в полупрезидентской республике, выдвигают идею о необходимости выделения четвертой ветви власти – президентской. При таком подходе в теоретическом аспекте на первый план выдвигается задача определения юридической природы президентской власти, а в практическом – задача конституционного закрепления та-

кой системы сдержек и противовесов, которая способна предотвратить «скатывание» полупрезидентской формы правления в суперпрезидентскую, как это происходит в некоторых постсоветских государствах [3, с. 156–157, 215; 6, с. 4–5; 7, с. 88–90]. Однако проблема оптимального разделения властей, как это будет показано ниже, возникает и в условиях парламентской формы правления. Поэтому попытки обоснования необходимости перехода от полупрезидентской формы правления к парламентской трудностями в сфере разделения властей не являются убедительными.

Известно, что многообразие форм и моделей государственного правления обусловлено рядом объективных факторов, прежде всего состоянием политической системы общества и партийной системы. Однако следует также учитывать роль и значение субъективного фактора: интересов, мотивов, целей и воли законодателя (создателей или реформаторов конституции). Скажем, вряд ли возможно обосновать введение советской формы правления объективными условиями существования российского общества начала 20-го века. Скорее сами объективные условия в последствии были «подогнаны» под советскую форму правления.

Думается, что переход РА от смешанной формы правления к парламентской в большей степени объясняется субъективными устремлениями реформаторов Конституции, чем воздействием объективных факторов. Невозможно убедительно обосновать наличие в конкретных условиях РА таких существенных негативных проявлений полупрезидентской формы правления и, одновременно, однозначных преимуществ парламентской формы, которые сделали необходимым радикальное преобразование всей системы государственной власти страны.

Во всех моделях парламентской формы правления парламент является единственным обладателем первичного мандата и основным стержнем всей системы государственной власти. Однако в условиях социальных кризисов для парламентской деятельности характерны популизм и демагогия парламентских дебатов. Внутренняя слабость парламента, «их расколотов, неэффективность, а часто незаинтересованность в конструктивной работе, жесткая необходимость принятия непопулярных решений в экономике – постоянно воспроизводят политическую нестабильность...» [5, с. 200]. В конкретных условиях РА, на наш взгляд, пока не сформирована и объективная политическая основа стабильного функционирования системы парламентского правления в демократическом режиме: наличие двух или нескольких сильных политических партий, способных не только декларировать, но и реально обеспечить эффективное функционирование системы государственной власти. По меткому выражению В.И. Герье, «парламентаризм – есть передача государственной власти партиям» [4, с. 26]. Между тем, в РА нет пока подобных сильных партий.

Таким образом, при полупрезидентской форме правления основная проблема – это обеспечение такого распределения полномочий между президентской властью и тремя традиционными ветвями власти и закрепление такой системы сдержек и противовесов между ними, которые способны предотвратить опасность установления режима личной власти президента. В условиях парламентского правления основная задача – обеспечение стабильности парламента и предотвращение опасности принятия парламентом объективно необоснованных, популистских законодательных актов.

Необходимой предпосылкой стабильности парламента и, следовательно, всей системы государственной власти, является наличие стабильного парламентского большинства. Не случайно проблема обеспечения «стабильного большинства» возведена на уровень конституционного регулирования. Согласно ч. 3 ст. 89 Конституции РА «Избирательный Кодекс обеспечивает формирование стабильного парламентского большинства. Если в результате выборов или посредством создания коалиций стабильное парламентское большинство не формируется, то может быть проведен второй тур выборов». Для создания условий формирования «стабильного большинства» ч. 1 ст. 89 закреплено не общее количество депутатов парламента, а их минимальное число: «Национальное Собрание состоит как минимум из 101 депутатов». Подобное конституционное регулирование создает возможность путем предоставления бонусов победившей во втором туре голосования партии либо коалиции и в то же самое время не ущемляя интересов преодолевших в первом туре голосования избирательный барьер партий (коалиций), обеспечить формирование парламентского большинства.

Конечно, Избирательный кодекс может обеспечить формирование любого большинства, но лишь в количественном плане. Так, советская избирательная система обеспечивала формирование в Верховных Советах сто процентного большинства блока «коммунистов и беспартийных». Однако проблема обеспечения стабильности этого большинства находится вне предмета правового регулирования Избирательного кодекса. Эта проблема проявляется уже в процессе функционирования парламента и в определенной мере может быть решена посредством закрепления в Регламенте Национального Собрания соответствующих гарантий. Поэтому думается, что в тексте Конституции допущена ошибка методологического характера, которая может отвлечь внимание законодателя от решения проблемы обеспечения стабильности парламентского большинства.

Повышению уровня стабильности парламента призвана способствовать и конституционно закрепленная процедура роспуска Национального Собрания. Роспуск парламента возможен только «силой права» и только в том случае, если парламента после отставки правительства либо неодобрения его программы не может избрать нового премьер-министра. Конечно, понятно стремление исключить влияние субъективного фактора (волеизъявления Президента либо Премьер министра) на процесс роспуска парламента. Однако подобное регулирование, на наш взгляд, придает всей модели необоснованную жесткость и исключает возможность политических консультаций для преодоления возможного парламентского кризиса. Так, ст. 149 Конституции РА предусматривается роспуск Национального Собрания «силой права», если в случае отставки правительства после второго тура голосования не избирается новый Премьер-министр. Между тем, Конституциями, скажем, Италии и Германии в аналогичных ситуациях право роспуска парламента принадлежит Президенту, который может реализовать его течение конституционно установленного срока. Если в течение этого срока парламента избирается новый глава Правительства, право на роспуск парламента утрачивается.

Наиболее эффективным методом предотвращения опасности принятия парламентом объективно необоснованных, популистских законодательных актов, естественно, является закрепление полноценной системы сдержек и противовесов в сфере законодательной деятельности. Конституцией РА Правительству предоставлены некоторые сдержки и противовесы. Так, проекты законов, исключительное право законодательной инициативы которых принадлежит Правительству, могут быть поставлены на голосование только с поправками, приемлемыми для Правительства (ч. 5, ст. 129). Кроме того, если по заключению Правительства проект закона существенно сокращает доходы государственного бюджета или увеличивает государственные расходы, то по требованию Правительства закон может быть принят большинством голосов общего числа депутатов (ч. 3, ст. 129). Однако очевидно, что в обоих случаях сдержки и противовесы действуют в процессе принятия отдельных законов, регулирующих отдельные виды общественных отношений.

Полностью лишен возможности воздействия на законодательный процесс президент Республики. Согласно ст. 129 Конституции РА президент в течении двадцати одного дня подписывает и публикует принятые Национальным Собранием законы или в течении того же срока обращается в Конституционный суд с запросом об определении соответствия закона Конституции. Если по решению Конституционного суда закон соответствует Конституции, то президент в пятидневный срок подписывает и публикует закон. В случаях невыполнения президентом этих требований, подписывает и публикует закон председатель Национального Собрания. Таким образом, президент Республики не имеет права требовать повторного обсуждения закона. Между тем, в соответствии со ст. 74 Конституции Итальянской Республики Президент Республики может до промульгации закона в мотивированном послании палатам потребовать его нового обсуждения. Правда, правом требовать повторного обсуждения закона не обладает и Президент ФРГ. Однако ст. ст. 76–78 Основного закона ФРГ закреплена четкая система сдержек и противовесов между палатами парламента – Бундестагом и Бундестратом.

Таким образом, при переходе от полупрезидентской формы правления к парламентской актуализируется проблема обеспечения стабильности Национального Собрания, а также нейтрализации опасности принятия парламентом объективно необоснованных популистских законодательных актов. В определенной мере решение этих проблем возможно посредством Регламента Национального Собрания, который в соответствии с ч. 2 ст. 103 Конституции РА является конституционным законом. В частности, в Регламент могут быть включены дополнительные правовые предписания, направленные на повышение фракционной дисциплины, а также предотвращение демагогии законодательных дебатов (приоритетное обсуждение правительственных законопроектов, ограничение права депутатов вносить поправки, сокращение сроков обсуждения законопроектов и т. п.). Однако в дальнейшем может возникнуть и необходимость конституционных поправок, в частности, направленных на расширение полномочий президента Республики (роспуск парламента, в законодательной сфере и т. д.).

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Армения (с изменениями). Ереван, 2015. (на арм. яз).
2. Концепция конституционных преобразований Республики Армения. Ереван, 2014. (на арм. яз.).
3. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД, 1997. 512 с.
4. Герье В.И. О конституции и парламентаризме в России. М.: Типография «Русского голоса» (Л.Н. Казецкого), 1906. 110 с.

5. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. М.: ГУ ВШЭ, 2002. 512 с.
6. Ноздрачев А.Ф. Конституционные основы исполнительной власти в РФ // Исполнительная власть в РФ. М.: БЭК, 1996. С. 1–25.
7. Шмавонян Г.А. Президентская власть и разделение властей в полупрезидентской республике: опыт Армении // Государство и право. 2000. № 1. С. 87–97.

**DIVISION OF THE AUTHORITIES IN MODEL  
OF PARLIAMENTARY BOARD OF THE REPUBLIC OF ARMENIA**

© 2017

*V.V. Stepanyan*, doctor of jurisprudence, professor,  
head of the department European and international law of law department  
*Yerevan State University, Yerevan (Armenia)*

*Keywords:* Constitution; form of government; separation of powers; the system of checks and balances.

*Abstract:* The article deals with the problems of the separation of powers in the context of transition from a presidential-parliamentary form of government to a parliamentary one. The problem of optimal separation of powers occurs in all forms of government. At the semi-presidential form of government is the main task is the ensuring of the distribution of authority between the president's power and the three traditional powers and strengthening of such system of checks and balances between the authorities, which are able to prevent the danger of the establishment of a regime of personal power of the president. In terms of parliamentary government main task is to ensure the stability of Parliament and prevent the dangers of parliament objectively unreasonable, populist legislation.