



## ПОНЯТИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ МИЛЛИ МЕДЖЛИСА (ПАРЛАМЕНТ) АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Гасан Намик оглу Алиев,  
магистр международного права Китайского университета  
политических наук и права (Пекин, Китай)

*Законодательную власть в стране осуществляет Милли Меджлис (Национальное Собрание), являющийся парламентом Азербайджанской Республики. В историческом плане термин «парламент» происходит от французского слова «parler» (говорить) и впервые был применен при создании британского парламента. А в новейшей истории Азербайджанского государства впервые понятие «парламент» для обозначения представительного (законодательного) органа государственной власти было использовано в Конституционном Акте о государственной независимости Азербайджанской Республики от 18 октября 1991 года.*

**В** 1995 году Конституция Азербайджанской Республики учредила принципиально новый представительный орган законодательной власти, коренным образом отличающийся от советского парламента – Верховного Совета Азербайджанской Республики. Прежде всего, парламента Азербайджана является представительным органом всего народа Азербайджанской Республики, формирующимся на основе всеобщего политического участия граждан страны посредством всеобщих свободных выборов. Народ, будучи носителем суверенитета, уполномочивает парламента осуществлять от его имени законодательную власть. В этих целях народ избирает в парламента своих представителей. Каждый депутат представляет весь народ, а не только избирателей своего округа. Во-вторых, Милли Меджлис не выступает в роли высшего руководящего звена для всех других представительных органов страны, каким являлся в советское время Верховный

Совет Азербайджанской ССР. В соответствии с Конституцией 1995 года в системе государственной власти учрежден принцип «самостоятельности всех представительных органов и разделения властей по вертикали». И, наконец, в-третьих, Милли Меджлис является однопалатным парламентом, что является свойственным, как правило, унитарным государствам.

Парламент Азербайджанской Республики осуществляет государственную власть наряду с другими ветвями власти – Президентом и судами Азербайджанской Республики в соответствии Конституцией 1995 года.

Место Милли Меджлиса в системе государственных органов и его взаимоотношения с ними в значительной степени определяются его компетенцией (полномочиями). Компетенция парламента зависит, в свою очередь, от формы правления, формы государственного устройства, конкретных исторических и внешнеполитических условий, степени демократич-

ности государства, соотношения внутривластных сил, а также ряда других факторов.

Азербайджанская Конституция определяет в качестве основной функции парламента законотворчество. Милли Меджлис единственный орган, правомочный издавать законы, имеющие высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Азербайджанской Республики. Они обязательны для соблюдения, применения и исполнения всеми гражданами, органами законодательной, исполнительной и судебной властей, юридическими лицами и муниципалитетами.

Конституция делит полномочия Милли Меджлиса на две группы: 1) Общие правила, устанавливаемые Милли Меджлисом (ст.94), и 2) Вопросы, решаемые Милли Меджлисом (ст. 95). В первом случае речь идет о полномочии принимать законы, устанавливать общеобязательные правила поведения. Установление общих правил – это законодательная, нормотворческая деятельность парламента, учреждение правовых норм, содержащих эти правила. Статья 94 Конституции представляет собой содержание полномочия парламента устанавливать нормы права. Причем все пункты данной статьи реализуются в одном и том же порядке – посредством процедуры принятия закона.

Что же касается вопросов, решаемых Милли Меджлисом,



то они позволяют ему взаимодействовать с другими ветвями власти, и состоят из полномочий, позволяющих парламенту участвовать в разделении властей. Статья 95 Конституции построена таким образом, что позволяет осуществлять парламентский контроль за различными сферами многосторонней деятельности исполнительной власти. Например, утверждение государственного бюджета Азербайджанской Республики по представлению Президента Азербайджанской Республики и контроль за его исполнением (п. 5), отрешение от должности судей по представлению Президента Азербайджанской Республики (п. 13), дача согласия на привлечение Вооруженных Сил Азербайджанской Республики к выполнению задач, не связанных с их назначением, по представлению Президента Азербайджанской Республики (п. 16) и др.

С точки зрения компетенции или системы полномочий парламенты делятся на три вида: парламенты с неограниченной законодательной компетенцией, парламенты с ограниченной законодательной компетенцией и парламенты с относительно ограниченной законодательной компетенцией.

Полномочия *парламентов с неограниченной законодательной компетенцией* регламентируются в законодательстве частично либо вообще не регламентируются и в их компетенцию включаются полномочия, не включенные в компетенцию органов других ветвей власти. В реальной жизни это означает юридическое обладание правом принимать законы по любым вопросам. Классическим приме-

ром парламента с неограниченной ответственностью служит Парламент Великобритании, в котором царит принцип «верховенства парламента». К этой же категории относятся парламенты Греции, Италии, Ирландии, Швеции, Японии.

Компетенция *парламентов с ограниченной законодательной компетенцией* детально регламентируется в законодательстве и возможность их расширения не предусмотрена. Полномочий у парламентов данного типа, как правило, бывает немного, и они не способны существенно влиять на деятельность органов других ветвей власти. Как правило, в эту категорию входят парламенты федеративных государств, чьи конституции четко разграничивают права федерации и права ее субъектов. К числу немногочисленных унитарных государств, входящих в эту группу, относится Франция, конституция которой жестко ограничила перечень вопросов, входящих в компетенцию парламента (ст.34).

Отличительной особенностью *парламентов с относительно ограниченной законодательной компетенцией* является то, что рамки их ограниченной законодательной компетенции довольно подвижны. Государства, четко определяя в законодательстве полномочия парламентов данной категории, в то же время предусматривают механизм для их расширения. Совместная законодательная компетенция федерации и ее субъектов позволяет отнести к этой категории парламенты Индии, Малайзии, ФРГ. Но к этой категории можно отнести и некоторые унитарные государства (Дания, Испания, Финляндия),

имеющие автономные образования. В них объем законодательных прав парламента, как правило, не установлен, но законодательство устанавливает перечень вопросов, составляющих исключительную компетенцию автономных образований.

Милли Меджлис Азербайджанской Республики можно с уверенностью отнести к этой группе. Так, ч. III ст. 94, ч.ч. III и IV ст. 95 Конституции предполагают возможность внесения дополнений в указанные статьи и расширения, таким образом, компетенции парламента.

Известное ограничение законодательных прав парламентов имеет место также в связи с вступлением их государств в различные блоки и союзы конфедеративного характера (Европейский Союз). Например, при вхождении в Европейский Союз часть законодательных прав государств делегируется парламентами в соответствующие органы этой конфедерации.

*Институт делегирования* может иметь место и внутри государства. Он предусмотрен законодательствами многих стран. Институт делегирования полномочий представляет собой механизм, направленный на предотвращение потенциальных коллизий в системе полномочий. Основное назначение этого механизма - в передаче полномочия органу, обладающему большими возможностями и оперативностью для принятия решения по конкретному вопросу либо более приближенному к той сфере, где необходимо установить новое правило поведения - норму. Делегирование полномочий заключается в передаче органом, владеющим этими полномочиями, права



реализации этих полномочий какому-либо другому органу. При этом орган, делегирующий полномочия, может сохранить за собой право контроля за реализацией этих полномочий. Так, например, в соответствии с частью II статьи 144 Конституции муниципалитетам могут быть переданы дополнительные полномочия законодательной и исполнительной власти, а осуществление этих полномочий контролируется соответственно законодательной и исполнительной властями. В целях обеспечения этих полномочий муниципалитетам должны быть выделены соответствующие финансовые средства.

Важнейшую группу полномочий парламента составляют **финансовые полномочия**. Компетенция парламента давать согласие на учреждение налогов и других источников доходов государства, а также определять направления государственных расходов относится к древним парламентским привилегиям. Сегодня бюджет, утверждаемый парламентом, представляет собой развернутый план деятельности исполнительной власти на очередной финансовый год. Парламентский контроль исполнения бюджета осуществляется как посредством отчета правительства об исполнении бюджета, так и в других формах. Однако изначально значение бюджета заключалось лишь в установлении общих сумм расходов. Позднее парламента обрели право определять в бюджете, куда должны расходоваться выделяемые средства, а в отдельных странах стали включать в бюджет и источники финансирования расходной части.

Конституция Азербайджан-

ской Республики в статье 94 предоставляет Милли Меджлису полномочия устанавливать общие правила по основам финансовой деятельности, налогам, пошлинам и сборам, по таможенному делу, по торговому делу и биржевой деятельности, по банковскому делу, бухгалтерии и страхованию. А в соответствии со статьей 95 Милли Меджлис уполномочен утверждать по представлению Президента государственный бюджет Азербайджанской Республики и осуществлять контроль его исполнения.

Ключевыми являются также **полномочия в сфере обороны и внешней политики**. В этой области полномочий особенно важным является эффективное применение «системы сдержек и противовесов» между законодательной и исполнительной властями. Конституция уполномочивает Милли Меджлис устанавливать общие правила по вопросам обороны и воинской службы, основам безопасности, ратификации и денонсации международных договоров, а также решать вопросы учреждения по представлению Президента дипломатических представительств Азербайджанской Республики, утверждения по представлению Президента военной доктрины Азербайджанской Республики, ратифицировать и денонсировать международные договоры, давать согласие на объявление войны и заключение мира на основании обращения Президента. С учетом наличия у Президента права законодательной инициативы, видно, что реализация всех этих полномочий на практике возможна при взаимодействии вышеуказанных двух ветвей власти.

Международный опыт свидетельствует, что парламента не наделяются полномочиями судебных органов, однако иногда обладают **судебными функциями**. В качестве редкого исключения можно привести Палату лордов британского Парламента. Этот орган в качестве первой судебной инстанции, состоящей из судебных лордов, рассматривает дела о преступлениях, совершенных пэрами, и в определенных случаях может выступать в качестве апелляционной инстанции.

К судебным функциям можно отнести и процедуру «импичмента», существующую в большинстве парламента мира. Она, как правило, заключается в привлечении к ответственности за совершенные преступления президентов, членов правительства, некоторых других высших должностных лиц государства. В отличие от других государств, где для реализации процедуры «импичмента» одна из палат парламента может быть преобразована в судебную коллегия (Бразилия, Великобритания, США), либо из депутатов парламента создается специальный трибунал (Венгрия), либо парламента в целом или его палата принимают решение о возбуждении преследования (Испания, Италия, Польша, Франция, Япония), в Азербайджанской Республике данная процедура носит несколько ограниченный характер. Она применяется в соответствии со статьей 107 Конституции лишь в отношении Президента Азербайджанской Республики и носит по сравнению с некоторыми другими государствами более сложный характер (подробнее мы остановимся на этой процедуре ниже –



в главе, посвященной институту Президента).

Ряд полномочий парламента осуществляется в рамках *парламентского контроля*. Мировой конституционной практике известен целый ряд форм контроля парламента за деятельностью исполнительной власти. К таким можно отнести обсуждение в парламенте основных направлений политики правительства, бюджета и отчета о его выполнении, контрольная деятельность постоянных комиссий, специальных следственных комиссий и других специальных органов парламента, депутатский запрос, назначение или освобождение от должности должностных лиц ряда государственных органов, выражение «вотума» недоверия всему составу правительства или его отдельным членам и др.

В статье 95 законодатель называет вопросы, по которым Милли Меджлис принимает конкретные решения. Подавляющее большинство пунктов этой статьи связано с осуществлением парламентского контроля (например, п.п. 2, 4, 5, 9, 14, 16, 17). Парламентский контроль над исполнительной властью является необходимым элементом «системы сдержек и противовесов» и основывается на том, что парламент также, как и Президент выражает волю народа и обладает таким же мандатом. Вследствие этого он должен быть уполномочен контролировать посредством применения предусмотренных законом согласовательных механизмов осуществление государственной политики в интересах всего народа. Так, например, парламентский контроль в сфере внешней политики

осуществляется посредством: 1) учреждения Милли Меджлисом дипломатических представительств Азербайджанской Республики по представлению Президента и 2) ратификации и денонсации международных договоров; в области обороны – 1) утверждения военной доктрины Азербайджанской Республики по представлению Президента, 2) дачи согласия на привлечение Вооруженных сил страны к выполнению задач, не связанных с их назначением, по представлению Президента и 3) дачи согласия на объявление войны и заключение мира на основании обращения Президента; в сфере экономики – 1) утверждения государственного бюджета страны по представлению Президента и контроля за его исполнением, 2) назначения на должность и освобождения от должности членов Правления Национального банка Азербайджанской Республики по представлению Президента и др.

Важнейшей формой депутатского контроля является институт **депутатского запроса**. Депутатский запрос может быть адресован как правительству в целом, так и отдельным министрам. Международная конституционная практика различает две его формы: 1) устный или письменный вопрос и 2) интерпелляция. Интерпелляция, являясь наиболее действенной формой, способной привести к выражению недоверия правительству, как правило, детально регламентируется в законодательствах государств. В них подробно расписываются порядок ее внесения, ознакомления парламента или его палаты с ней, передачи правительству или соответствующему мини-

стру, установление срока ответа на нее, ознакомления депутатов с ответом, дискуссии по ответу, постановки вопроса о доверии правительству или конкретному министру. Законодатель может регламентировать возможность отклонения интерпелляции парламентом либо председателем, необходимость ее поддержки определенным числом депутатов и др. вопросы.

Устный или письменный вопрос больше представляет собой способ информации, позволяющий держать под определенным контролем исполнительную власть. Дискуссии и голосование по данным вопросам не проводятся, и парламента выделяют на них специальные часы своих заседаний. В практике Милли Меджлиса на устные и письменные вопросы депутатов отводится от 30 до 60 минут одного заседания в неделю.