

Айк Цатурян

*Аспирант кафедры теории права и конституционного права
Российско-Армянский университет, Институт Права и Политики*

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТА КАК ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА

Провозглашение государства в качестве демократического еще недостаточно для того, чтобы оно являлось таковым. При этом особую значимость представляет тот факт, кому именно принадлежит государственная власть, кто является ее носителем и источником, а также какими способами и формами осуществляется эта власть. Этим и обуславливается необходимость грамотного учета данных особенностей в процессе формирования представительных органов, поскольку эффективность уровня осуществления государственной власти определяется, в первую очередь, ее целесообразностью и качественными характеристиками ее структур.

Следует отметить, что само конституционное понятие «демократия» как характеристика общественных отношений и как форма правления воспринимается и истолковывается разными способами и часто переоформляется в простую охлократию, или вседозволенность. При этом проблема заключается не только в восприятии сущности, но и в размере восприятия. Являясь величайшим достижением цивилизации, наличие демократии свидетельствует о формировании такого гражданского общества, в котором всякое разумное существо, как социальный субъект, является равноправным членом общества, приобретает ценность, а отношения урегулированы, и четко определен круг самоуправления и гражданских свобод гражданина¹. Таковым становится то государство, где форма государственного

правления, структура и деятельность ответственны воле народа, и где носителем власти, ее отправителем и контролирующим органом является народ. При этом особое значение придается тому факту, что народ должен осуществлять свою власть на основе принципов непрерывности, непосредственности демократии, а также в условиях контроля деятельности и обратной связи представительного органа².

Несмотря на общепризнанную идею того, что в современных демократических государствах единственным источником и носителем власти является народ, в юридической литературе есть мнение о том, что никакой государственной или политической власти при реализации определенных демократических действий народ не осуществляет и не может осуществлять³. В данном случае речь идет о возможности исключения участия народа в процессе осуществления государственной власти не только через непосредственную, но и через представительную демократию, т.е. через «избранные им представительные органы».

При этом следует заметить, что народ в данном случае реализует свою особую власть, к примеру, посредством выражения протеста против тех или иных действий чиновников или выбора представителей в государственные учреждения. Поскольку носителем и источником власти, как часто закрепляется в Конституциях демократических государств, является народ, то и проявляться она может исклю-

УБՊՏԵՄԲԵՐ - ՀՈՄԵՄԵՐՆԵՐ 2019 9 - 10 (243-244)

ՀԱՍՏԱՎՈՐՆԵՐ
Իշխման ժողով



чительно при осуществлении совместных строго определенных направленных действиях людей и, соответственно, реализуется по результатам состоявшихся выборов или во время демонстрации. В данном случае демократия, являющаяся особым видом социальной активности, считается состоявшейся, а ее результат – вхождение части народа в состав политического института, т.е. представительная демократия. Безусловно, в современных демократических государствах права, а также гарантии их реализации закреплены на уровне международно-правовых, внутринациональных законодательных актов, однако, реализованная демократия как вид социальной активности, в том виде, в котором она существует сегодня, более не развивается и исчезает до следующего своего проявления (демонстраций или выборов).

Решения, принимаемые гражданами, к примеру, на референдуме, не могут быть связаны с функцией руководства. Решения подобного рода не рассматриваются в качестве «руководящих», поскольку непосредственно не определяют направление исполнительной деятельности. Однако эти решения, выражающие мнение и эмоции народа относительно управленческой деятельности государства и его устройства, носят демократический характер.

Именно поэтому в современных демократических государствах роль представительной демократии, которая является своего рода частью народа, наиболее велика. Представительная демократия привносит в данные учреждения элементы демократической культуры, точнее, демократические принципы принятия решений (например, принцип большинства). В результате, собственно правление (принятие руководящих решений) приобретает демократический характер, становится демократическим, что в свою очередь оказывает влияние на технологию

формирования государственных органов, придавая ей демократический образ. Вместе с этим качественно изменяется политическое бытие, а именно: благодаря демократической политической культуре происходит, во-первых, систематизация политической жизни и, во-вторых, демократизация политического влияния⁴. Таким образом, политическая культура демократического общества проявляется прежде всего в том, с какой степенью активности народ участвует в организации, управлении государственной властью и контроле за ней⁵.

Как отмечалось выше, в демократических государствах единственным источником и носителем власти является народ. На это также указывает и статья 2 проекта «Изменения Конституции РА» от 2015 года, в которой говорится, что власть в Республике Армения принадлежит народу⁶. В соответствии со статьей 2 проекта «Изменения Конституции РА» народ осуществляет власть с помощью референдумов и свободных выборов. Примечательно, что именно Национальное Собрание РА является тем представительным органом власти Республики Армения, т.е. выразителем воли и интересов армянского народа, всех граждан армянского государства. Представительному характеру парламента соответствует определение Л. Дюги, который указывал, что парламент является представительным мандатарием нации.

Парламент в конституционной системе всякого государства занимает уникальное место, его роль обуславливается формой правления, государственным режимом (президентская или парламентская республика, парламентаризм или министерализм и т.д.) соответствующего государства⁷. Исключение могут составлять те государства, в которых не действуют представительные органы, или разделения властей не предусмотрено, например, в Султанстве



Омана, Королевстве Саудовской Аравии т.д. Именно поэтому, давая определение понятия «парламент», учитываются особенности системы государственной власти, формы государственного устройства и правления, и, соответственно меняются и отличительные признаки самого парламента, чем и обусловлено отсутствие в юридической литературе единого мнения относительно признаков последнего.

Тем не менее, исходя из особенностей принципа разделения властей, практически во всех демократических государствах высшая законодательная власть в системе разделения властей осуществляется Парламентом, который определяется как общенациональный, представительный, избираемый, коллегиальный и совещательный орган.

Таким образом, избрав путь демократического государства, необходимо не просто формальное законодательное оформление норм, направленных на обеспечение демократического процесса формирования Парламента, но закрепление норм, гарантирующих результат по окончании формирования данного представительного органа.

Давая определение понятия «парламент» как общенационального, представительного и избираемого органа, следует понимать, что в обязательном порядке часть его членов, формирующих его состав, избирается народом, и, соответственно, представляет его интересы и пользуется его доверием. Данное обстоятельство стало определяющим в современном понятии парламента, поскольку данный коллегиальный орган невозможно будет определить как представительный, если в его составе нет выборных лиц, даже если они осуществляют законодательную власть. Если у законодательной коллегии нет возможности формального подтверждения доверия избирателей (народа), то она может считаться органом

политического движения или партий, но отнюдь не парламентом. Следует заметить, что если лицо приобретает место в парламенте в силу наследования, то оно не имеет избирателей и, соответственно, не ответственно перед ними.

В данном случае возникает вопрос относительно того, какая избирательная система обеспечивает максимальную реализацию демократической процедуры формирования представительного органа.

Наличие демократической избирательной системы является гарантией народного представительства в Парламенте. Это предоставляет всякому гражданину государства возможность осуществлять свое избирательное право в Парламенте в соответствии с законом, что в свою очередь, является высшей формой представительности, которую и гарантирует демократическая избирательная система.

В Положении статьи 103 Избирательного кодекса РА от 2011 года указано, что 90 депутатов избираются по пропорциональной избирательной системе от одного многомандатного избирательного округа, включающего всю территорию республики, из числа кандидатов в депутаты, выдвинутых по избирательным спискам партий (партийных блоков). А по мажоритарной избирательной системе, соответственно, избирается 41 депутат Национального собрания, по одному от каждого избирательного округа⁸.

Говоря о порядке избрания депутатов по мажоритарной системе, следует обратить внимание на часть 2 статьи 126 Избирательного кодекса РА от 2011 года, которая устанавливает, что избранным признается кандидат, который получил наибольшее количество голосов «за»⁹. Здесь мы сталкиваемся с необходимостью пояснения понятия «наибольший». Оно носит двусмысленный характер, поскольку в одном случае определяется как относительное большинство, боль-



шее количество голосов, чем у каждого из кандидатов, а в другом – абсолютное большинство, больше, чем у всех кандидатов вместе. При совмещении элементов избирательной системы абсолютного и относительного большинства, появляется возможность выявления положительных качеств обеих систем, смягчая тем самым негативные последствия их отдельного применения. Однако и в этом случае обнаруживается недостаток, который характерен для относительного большинства: пропадают голоса (зачастую составляющие большинство), которые отданы против избранного кандидата.

В Конституции РА от 2015 года указано, что Национальное Собрание будет формироваться по пропорциональной системе. То есть депутатские мандаты будут распределяться между списками кандидатов пропорционально голосам, поданным за списки кандидатов, причем в том случае, если они преодолели процентный барьер 1 этапа. Кроме того включена возможность преференциального голосования, в соответствии с которым избиратель может отдать голос за одного из кандидатов территориального избирательного списка, как указывается в части 3 статьи 67 Избирательного кодекса Конституционного закона РА от 2016 года¹⁰.

Казалось бы, пропорциональная избирательная система относительного большинства является демократичной, однако и ей присущ существенный недостаток, ставящий под сомнение дальнейшую деятельность представительного органа. В отличие от мажоритарной избирательной системы, где избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей в своём избирательном округе, при пропорциональной избирательной системе, на практике получается так, что голос избирателя бывает отдан за список в целом, даже если в списке есть кандидат, который не пользовался дове-

рием избирателей и за которого избиратели не желали голосовать.

Так как голоса отданы за список в целом, то при распределении мандатных мест в Парламенте последние распределяются поочередно между кандидатами, заявленными в списке партии. В данном случае теряется непосредственная связь между избирателем и его представителем, а если эта связь потеряна, то и ответственность депутата перед избирателем исключается. Уже избранный депутат, как член представительного органа, несет ответственность не перед избирателем, который голосовал за партию, а перед народом в целом, и разговор об ответственности в полном объеме здесь исключается. Тем не менее, невозможно не учитывать тот факт, что народ в целом не голосовал за соответствующую партию, и, следовательно, ответственность в этом случае носит исключительно формальный характер.

Примечательно также то, что контроль в отношении «представителей» народа как при пропорциональной, так и при мажоритарной избирательной системах, осуществляется от выборов к выборам, что в свою очередь не предоставляет избирателям возможность каким-либо образом воздействовать на «представителей» народа при осуществлении своих обязанностей.

Следует обратить внимание, во-первых, на особый статус самих депутатов и их деятельность, обусловленную целями своей партии, во-вторых, на отсутствие механизма народного контроля за деятельностью депутатов, и, в-третьих, на законодательно установленные гарантии обеспечения представительства в Парламенте.

Поскольку во всяком демократическом государстве Парламент занимает особое место и, соответственно, ему предоставляются достаточно широкие полномочия, то и для полномочных представителей



народа должны быть установлены как определенные гарантии осуществления их деятельности, так и ограничения.

Депутат работает на постоянной основе, выполняет оплачиваемую работу и не может занимать параллельно иную должность в государственных органах или органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать иные платные услуги, за исключением научной, педагогической и творческой деятельности¹¹.

Суть данного ограничения заключается в обеспечении гарантий независимости и беспристрастности, благодаря которым депутат будет чувствовать себя более свободно и уверенно, и, соответственно, на его депутатскую деятельность ничто не сможет оказать давление.

Особое внимание следует уделить вопросу составной части депутатского (парламентского) иммунитета – indemnity. Иммунитет имеет достаточно четкое определение и представляет собой процессуальную гарантию члена парламента, при которой депутат пользуется неприкосновенностью, которая в свою очередь выражается в недопустимости возбуждения уголовного преследования в отношении депутата без разрешения Парламента¹².

В отличие от иммунитета суть indemnity заключается в исключении ответственности депутата за любые действия, совершенные им и исходящие из его деятельности. И хотя институт indemnity депутата не рассматривается как частная привилегия, он имеет общественно-правовой характер и призван служить общественным интересам, обеспечивая установленную законом защиту депутата при осуществлении им своей деятельности, препятствуя необоснованному преследованию. Тем не менее, в условиях отсутствия возможности осуществления постоянного народного контроля в отношении депутатов невозможно обеспе-

чить достаточно высокий уровень ответственности за выполнение последними своих обязанностей на должном уровне, поскольку на практике реальная возможность контроля осуществляется исключительно во время выборов кандидатов представительного органа¹³.

В данном контексте следует обратиться также к вопросу партийной и фракционной дисциплины. В условиях отсутствия непосредственной связи между избирателем и депутатом, а также правового регулирования народного контроля в отношении его мандатариев в целом, создается угроза давления и, соответственно, воздействия на деятельность депутата. В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 7 Избирательного кодекса Конституционного закона РА, во фракцию включаются депутаты, получившие мандат по избирательному списку одной и той же партии или одного и того же партийного блока, а в соответствии с частью 1 статьи 9, фракция действует в соответствии с Регламентом и Уставом, утвержденными ее решением¹⁴. Во фракциях с жесткой партийной или фракционной дисциплиной отказ депутата выполнить определенные действия или иметь какое-либо иное принципиальное расхождение с большинством членов фракции могут привести, например, к отстранению депутата от определенных работ. Таким образом, депутат при реализации своих прав, установленных Регламентом, связан также Уставом своей партии, а если данная партия включена во фракцию еще и Уставом соответствующей фракции, но при существенном расхождении целей может возникнуть конфликт интересов, пагубно влияющий на политическую жизнь страны.

При этом исключается всякая возможность воздействия на представительный орган, поскольку в том случае, если, например, депутат или партия в целом не-



добросовестно выполняет свои обязанности или злоупотребляет своими полномочиями, не учитывая интересы народа, а руководство партии по тем или иным причинам не обращает на это внимания, то народ никоим образом не сможет препятствовать этому, т.к. очередные выборы уже состоялись.

Хотя явления подобного рода часто имеют латентный характер и проявляются в незначительной мере, тем не менее сама возможность существования риска воздействия на деятельность независимого мандатария при осуществлении полномочий или же, наоборот, невозможность оказания какого-либо воздействия на невыполнение последним своих обязанностей, создает необходимость поиска таких механизмов, которые обеспечат должное участие народа не только в процессе формирования представительного органа, но и создадут возможность реализации последующего народного контроля за профессиональной деятельностью своих представителей.

Немаловажным являются также законодательно установленные гарантии обеспечения представительства. Касательно установления и поддержания основ настоящей демократии, основанной на верховенстве права, обеспечения политического плюрализма, многопартийности и реального представительства в Парламенте, следует указать и на процентный барьер, который на данный момент в соответствии с Избирательным кодексом Конституционного закона РА от 2016 года составляет не менее 5% от общего количества голосов, и числа неточностей, отданных в пользу избирательных списков всех партий, участвовавших в голосовании, и не менее 7% для партийных блоков¹⁵.

При этом важно отметить, что уровень процентного барьера должен способствовать развитию и укреплению демократии, а также показывать, насколько обеспе-

чивается реальное представительство в Парламентах стран с устоявшимися демократическими традициями. При этом конституционные принципы справедливого представительства и стабильности власти обязательно должны сочетаться таким образом, чтобы они уравновесили и дополняли друг друга, не искажая саму суть права, закреплённого в статье 3 Протокола № 1 к Конвенции¹⁶.

Как показывает практика Европейского Суда, процентный барьер, установленный выше рекомендованного уровня, вынуждает политические партии прибегать к уловкам и хитростям, что отнюдь не способствует прозрачности избирательного процесса, и оказывает значительное воздействие на представительство в Парламенте.

Резолюция 1547 (2007 год) «О состоянии прав человека и демократии в Европе», принятая Парламентской ассамблеей Совета Европы 18 апреля 2007 года, предусматривает, что в странах с устоявшимися демократическими традициями при проведении парламентских выборов барьеры не должны устанавливаться выше 3 процентов голосов. При этом следует обеспечить возможность выражения максимально большого числа мнений. Лишение многочисленных групп людей их права быть представленными в Парламенте пагубно отражается на демократической системе. Следует найти равновесие между справедливым представлением мнений в обществе и эффективностью Парламента и Правительства. В Рекомендации 1791 (2007 год) «О состоянии прав человека и демократии в Европе», принятой 18 апреля 2007 года, Парламентская ассамблея применительно к заградительным барьерам рекомендовала «рассмотреть возможность снижения при проведении парламентских выборов барьеров, превышающих 3 процентов, и <...> рассмотреть баланс между справедливым представительством и эффективностью в



рой наделены Договаривающиеся Стороны¹⁹.

В данном случае необходимо устанавливать заградительный барьер достаточно близкий к рекомендованному, при этом оценивая соответствующее законодательство в области избирательного права с точки зрения политической эволюции, уровня конституционной культуры населения соответствующей страны, а также ряд других обстоятельств, поскольку в контексте одной системы они неприем-

лемы, в другой – могут быть оправданы.

Таким образом, обобщая изложенное выше, можно сделать вывод о том, что законодательное закрепление более демократичных механизмов осуществления народной власти посредством представительной демократии будет способствовать установлению более прочных взаимоотношений между народом и Парламентом, тем самым обеспечивая наличие устойчивой связи между народом и его представителями.

-
- ¹ Арутюнян Г.Г., Конституционная культура: уроки истории и вызовы времени. Переиздание с дополнениями. Ереван, “Нжар”, 2016, с. 176-179.
 - ² Арутюнян Г., От конституции к конституциональности. Ер., 2004. с. 8-10.
 - ³ Борисенков А.А., Политология: Теория политического влияния. М., 2011.
 - ⁴ Борисенков А.А., Политология: Теория политического влияния. М., 2011.
 - ⁵ Глазунова Н.И., Государственное управление как система. М., 2001, с. 133.
 - ⁶ Конституция Республики Армения (от 22.12.2015 г.).
 - ⁷ Варламов Н.В., Посттоталитаризм: проблемы теории // Политические проблемы государства, М., 1993, с. 22-28.
 - ⁸ Избирательный кодекс Республики Армения (от 26.05.2011 г.).
 - ⁹ Избирательный кодекс Республики Армения (от 26.05.2011 г.).
 - ¹⁰ Конституционный закон РА “Избирательный кодекс Республики Армения” (от 01.06.2016).
 - ¹¹ Авакян С.А., Депутат: статус деятельности, Москва, Издательство политической литературы, 1991, стр. 72.
 - ¹² “Государственное право буржуазных стран”, М., “Юридическая литература”, 1989, стр. 271.
 - ¹³ Толкование Конституции РА, Г. Арутюнян, А. Вагаршян, Ереван, “Право”, 2010, с. 694-697.
 - ¹⁴ Конституционный закон РА “Избирательный кодекс Республики Армения” (от 01.06.2016).
 - ¹⁵ Конституционный закон РА “Избирательный кодекс Республики Армения” (от 01.06.2016).
 - ¹⁶ Протокол № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г.
 - ¹⁷ Резолюция 1547 (2007) «О состоянии прав человека и демократии в Европе», принятая Парламентской ассамблеей Совета Европы 18 апреля 2007 г.
 - ¹⁸ Юмак и Садак против Турции [Yumak and Sadak v. Turkey] (жалоба N 10226/03) (от 8 июля 2008 г.), <http://hudoc.echr.coe.int/>
 - ¹⁹ Жданок против Латвии [GC] - 58278/00 [Ždanoka v. Latvia] (от 16 март 2006г.)[GC], <http://hudoc.echr.coe.int/>.



RESUME - ԱՄՓՈՓՈՒՄ

SOME FEATURES OF PARLIAMENT'S FORMATION AS A REPRESENTATIVE BODY

H. Tsaturyan

*PhD Student of The Department of Theory of Law and Constitutional Law
Russian-Armenian University, Institute of Law and Politics*

This article describes issues related to some formation procedure of the parliament as a representative body. Analyzed peculiarities of Armenian legislation in part of the formation of the legislature in the light of recent developments made a comparison of provisions of international and foreign states legal acts.

According to the results of the study, were identified the main factors providing the possibility of the formation of democratic parliament as a representative body.

Keywords: *parliament, electoral system, percent barrier, popular control, stable parliamentary majority.*

ԽՈՐՀՐԳԱՐԱՆԻ ՈՐՊԵՍ ՆԵՐԿԱՅԱՅՈՒՑՉԱԿԱՆ ՄԱՐՄՆԻ ԿԱԶՄԱՎՈՐՄԱՆ ՈՐՈՇ ԱՌԱՆՁՆԱՀԱՏԿՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐԸ

Հ. Ծատուրյան

Իրավունքի տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ, Հայ-ռուսական համալսարան, Իրավունքի և քաղաքականության ինստիտուտ

Տվյալ հոդվածում ուսումնասիրվել են խորհրդարանի՝ որպես ներկայացուցչական մարմնի կազմավորմանը վերաբերող հարցերը, վերջին փոփոխությունների համատեքստում վերլուծվել են օրենսդիր մարմնի կազմավորման վերաբերյալ Հայաստանի Հանրապետության օրենսդրության առանձնահատկությունները, իրականացվել է խնդրի վերաբերյալ առկա միջազգային իրավական աղբյուրների, օտարերկրյա իրավական կարգավորումների և ներպետական իրավունքի իրավահամեմատական վերլուծություն: Կատարված ուսումնասիրության արդյունքում վերհանվել են այն հիմնական պայմանները, որոնք ապահովում են ժողովրդավարական խորհրդարանի՝ որպես ներկայացուցչական մարմնի ձևավորման հնարավորությունը:

Բանալի բառեր - խորհրդարան, ընտրական համակարգ, տոկոսային արգելք, ժողովրդական վերահսկողություն, կայուն խորհրդարանական մեծամասնություն:

Ключевые слова: *Парламент, избирательная система, процентный барьер, народный контроль, стабильное парламентское большинство.*

Հ. Ծատուրյան - Իրավունքի տեսության և սահմանադրական իրավունքի ամբիոնի ասպիրանտ, Հայ-Ռուսական համալսարան, Իրավունքի և քաղաքականության ինստիտուտ, էլ. փոստ՝ haykht@yahoo.com

Ներկայացվել է խմբագրություն՝ 03.09.2019, արվել է գրախոսության՝ 03.09.2019, երաշխավորվել է իրավ. գիտ. քննաձև, դոցենտ Լիլյա Հակոբյանի կողմից, ընդունվել է տպագրության՝ 24.10.2019

ՍԵՊՏԵՄԲԵՐ - ՀՈԿՏԵՄԲԵՐ 2019 9 - 10 (243-244)

ԴԱՏԱԿԱՆ Իշխանություն