



Некоторые проблемы избирательного законодательства Армении

Современное конституционно-правовое законодательство Армении имеет ряд существенных проблем и неоднозначных регуляций, многие из которых сконцентрированы в нормативных правовых актах, закрепляющих основы избирательной системы, в соответствии с которой проходят выборы в Парламент — Национальное Собрание Республики Армения.

Дело в том, что 25 мая 2016 г. был принят новый Избирательный кодекс Республики Армения¹, отменивший действие предыдущего — принятого 26 мая 2011 г.², по которому парламентские выборы проводились по пропорциональной и мажоритарной избирательным системам. В соответствии с действовавшими ранее нормами из 131 депутата 90 избирались по **пропорциональной избирательной системе** от одного многомандатного избирательного округа, включавшего всю территорию страны, «из числа кандидатов в депутаты, выдвинутых по избирательным спискам партий (блоков партий)», в то время как оставшиеся депутаты избирались «по **мажоритарной избирательной системе** — один депутат от каждого избирательного округа» (ст. 103). По такой системе гражданину выдавались два бюллетеня для выбора по каждой избирательной системе — один бюллетень предназначался для выбора конкретного кандидата, а второй — для выбора конкретной партии (ст. 124). При такой системе избиратель мог отдать свой голос за понравившегося кандидата по мажоритарной избирательной системе, не проголосовав за партию, которую представляет данный кандидат. Тем самым, например, конкретный кандидат по мажоритарной системе мог получить десятки тысяч голосов, в то время как его партия — несколько сотен. Таким способом были проведены парламентские выборы 2012 г., в результате которых было сформировано Национальное Собрание V созыва.

С принятием в 2016 г. нового Избирательного кодекса (далее — ИК РА) республика перешла на



ТАРХАНЫАН МЕСРОП АРМЕНИОВИЧ,
аспирант кафедры
конституционного
и муниципального права
Юридического факультета
Московского государственного
университета (МГУ)
имени М.В. Ломоносова
mesroptnamak@gmail.com

TARKHANYAN MESROP A.
Postgraduate Student
of the Department
of Constitutional
and Municipal Law
of the Law Faculty
of the Lomonosov Moscow
State University (MSU)



пропорциональную избирательную систему, мажоритарная избирательная система была исключена, а вместо нее партии (блоки партий) стали формировать так называемые территориальные избирательные списки, по которым депутаты избираются по «рейтинговому» принципу. Так, согласно ст. 77 ИК РА, парламентские выборы проводятся по «**пропорциональной избирательной системе** от одного многомандатного избирательного округа, включающего всю территорию Республики, — из числа кандидатов в депутаты, выдвинутых по общегосударственным и территориальным избирательным спискам партий». Если выдвижение по общегосударственному избирательному списку является классическим примером пропорциональной избирательной системы, то территориальные избирательные списки, о которых говорится в вышеуказанной статье, являются нововведением, которое часто путают с мажоритарной избирательной системой. Выборы кандидатов по таким территориальным избирательным спискам стали известны под названием «**рейтинговая**» избирательная система.

Суть и, соответственно, цель введения рейтинговой избирательной системы можно выявить лишь с

¹ Конституционный закон Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» от 25 мая 2016 г. // Система правовой информации Армении: сайт. URL: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docID=105967> (дата обращения: 26.02.2020).

² Закон Республики Армения «Избирательный кодекс Республики Армения» от 26 мая 2011 г. // Система правовой информации Армении: сайт. URL: <https://www.arlis.am/documentview.aspx?docid=68713> (дата обращения: 26.02.2020).



помощью комплексного анализа статей действующего Избирательного кодекса Республики Армения.

Так, согласно ч. 1 ст. 78 ИК РА, на время проведения выборов в Национальное Собрание Республики Армения в стране образуется 13 избирательных округов, в каждом из которых партия (блок партий) выдвигает своих кандидатов по территориальному избирательному списку. Каждая партия (блок партий) выдвигает один общегосударственный избирательный список кандидатов, который может состоять из двух частей (основной и дополнительной, из которых в последнюю включены представители четырех крупнейших национальных меньшинств), и один территориальный избирательный список для каждого избирательного округа (ч. 1 ст. 83 ИК РА), в который включаются кандидаты из первой (основной) части общегосударственного избирательного списка (ч. 3 ст. 83 ИК РА).

По действующему ИК РА избирателям выдаются не два бюллетеня для голосования по двум разным избирательным системам, как это было ранее, а один двухстраничный бюллетень на одном листе в количестве, равном числу участвующих в выборах партий (блоков партий). На первой странице бюллетеня для голосования указываются название партии (блока партий), выданный ей порядковый номер, имена первых трех кандидатов ее общегосударственного избирательного списка, и, соответственно, такая страница предназначается для голосования по пропорциональной избирательной системе. Вторая страница бюллетеня, согласно абзацу второму ч. 1 ст. 94 ИК РА, необходима для голосования по рейтинговой избирательной системе — на ней в алфавитном порядке указываются имена кандидатов, включенных в соответствующие территориальные избирательные списки участвующих в выборах партии (блока партий). Бюллетень партии (блока партий), за которую гражданин собирается отдать свой голос, сохраняется, а остальные бюллетени — выбрасываются в специальный ящик. Кандидатов рейтинговой избирательной системы от каждой партии (блока партий), указанных на второй странице бюллетеня, должно быть минимум 5 человек в конкретном территориальном избирательном списке из расчета один кандидат на 15 тыс. избирателей соответствующего избирательного округа (ч. 9 ст. 83 ИК РА), при этом предполагается, что максимальное количество кандидатов будет 10–15 человек (конкретное число для каждого избирательного округа устанавливает

Центральная избирательная комиссия в течение 10 дней после назначения выборов). По сути, получается ситуация, при которой кандидаты от одной партии (блока партий), представленные в одном избирательном округе, соревнуются друг с другом за голоса избирателей. Основной задачей таких рейтинговых кандидатов является то, чтобы избиратели выбрали именно их, поскольку, избрав этих кандидатов, избиратели автоматически избирают партию (блок партий), которая их представляет. Однако суть данного способа заключается в другом — избиратель не может проголосовать за рейтингового кандидата, не проголосовав за его партию (блок партий), поскольку они представлены на одном бюллетене. Таким образом, **все голоса, полученные всеми рейтинговыми кандидатами, в конечном итоге автоматически будут суммированы и зачислены в счет их партии (блока партий)**. Это означает, что каждый рейтинговый кандидат конкретной партии (блока партий) должен приложить все усилия для получения большего количества голосов, чем конкуренты из его же и других партий (блоков партий), и замещения в рейтинговом списке проходного места.

Согласно ч. 4 ст. 95 ИК РА, мандаты в Парламенте распределяются между избирательными списками партий (блоков партий), которые получили не менее чем 5% от суммы общего числа бюллетеней для голосования, проголосованных «за», и меры неправильностей в случае партии, а в случае блока партий — не менее чем 7% бюллетеней для голосования, проголосованных «за». Другими словами, в Парламент проходят только те политические силы, которые преодолели процентный барьер, для партий составляющий 5%, а для блоков партий — 7%, в то время как голоса не преодолевших указанный барьер партий (блоков партий) де-факто распределяются в виде мандатов между прошедшими в Парламент партиями (блоками партий). Таким образом, еще одной особенностью рейтинговой избирательной системы (а также ее ключевым отличием от мажоритарной избирательной системы) является то, что **независимо от избрания или неизбрания кандидата по рейтинговой избирательной системе он не получает депутатский мандат, если его партия (блок партий) не преодолела процентный барьер и, соответственно, не прошла в Парламент по пропорциональной избирательной системе**.

Вместе с тем для небольших партий представляет большую сложность участие в парламентских



выборах по рейтинговой избирательной системе, поскольку они должны выдвинуть как минимум 5 кандидатов в 13 избирательных округах, т.е. не менее 65 человек по одной только рейтинговой избирательной системе.

Наконец, еще одним значительным недостатком рейтинговой избирательной системы является то, что при ней избиратели очень часто отдают свой голос не за какую-либо политическую партию (блок партий), а за конкретного кандидата, взяв бюллетень именно той политической партии (блока партий), которая выдвинула данного кандидата. Тем самым происходит деполитизация и деидеологизация парламентских выборов, которые в значительной степени превращаются в голосование за того или иного влиятельного представителя данной местности. При этом, как известно, важнейшим условием существования политической партии является ее идеология, которую она предлагает обществу³. В описанной же ситуации невосребованной остается не просто идеология, но и сама политическая партия как ключевой инструмент обеспечения сменяемости государственной власти. Вместе с тем еще более озадачивает тот факт, что подобная избирательная система действует в республике с парламентарной формой правления, в которой законодательный орган является центральным звеном государственной системы.

Подобная рейтинговая избирательная система была внедрена Республиканской партией Армении (далее — РПА) на завершающем этапе ее нахождения у власти, поскольку за два десятилетия фактического руководства страной партия стала настолько непопулярной, что единственным возможным средством удержания влияния стали различного рода манипуляции с законодательством, избирателями, результатами выборов⁴, а «гарантами» необходимых результатов впоследствии выступали рейтинговые кандидаты РПА на местах, которые, как правило, являлись влиятельными, в том числе финансово, в данном регионе людьми, в сознании местного населения (очень часто электорально неподкованного) не ассоциирующиеся с данной политической партией, но способные различными легальными и нелегальными способами привлечь голоса местных избирателей в пользу своей

кандидатуры, тем самым неявным для рядовых граждан образом направив эти голоса в счет РПА.

Именно по вышеуказанной системе были проведены парламентские выборы 2 апреля 2017 г., в результате которых в Национальном Собрании были сформированы четыре фракции — «РПА», «Царукян», «Елк» и «Дашнакцутюн», получившие 49,17%, 27,35%, 7,78%, 6,78% голосов избирателей соответственно.

Вопрос смены избирательной системы более чем актуализировался во время конституционного кризиса и Армянской революции 2018–2019 гг. Так, утвержденная 7 июня 2018 г. Парламентом программа нового Правительства, сформированного избранным 8 мая 2019 г. премьер-министром Николом Пашиняном, предусматривала «отказ от рейтинговой избирательной системы и переход к полноценной пропорциональной системе», «формирование новых, отражающих реальную картину избирательных списков», «исключение возможности повторного голосования», «законодательное гарантирование участвующим в выборах политическим силам бесплатного и платного эфирного времени» в прайм-тайм, формирование в правоохранительных органах «электоральных» подразделений, деятельность которых будет направлена на выявление и пресечение попыток нарушения избирательных прав граждан, и ряд других изменений. Именно на основе данных положений был разработан получивший одобрение Венецианской комиссии⁵ проект поправок к ИК РА, предусматривавший полный переход на пропорциональную избирательную систему со снижением электорального барьера на 1% для партий и блоков партий, а также гарантированное закрепление мандатов для четвертой партии (блока партий), не преодолевшей электоральный барьер, но набравшей 2% голосов избирателей. Однако ни на первом заседании 22 октября 2018 г., ни на втором внеочередном заседании 29 октября 2018 г. проект поправок не был принят Парламентом, поскольку, судя по всему, проголосовавшие против политические силы (фракции «РПА» и «Дашнакцутюн», а также фракция «Царукян») рассчитывали на более благоприятные для себя условия на предстоящих внеочередных парламентских

³ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учеб. пособие. М. : Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 298.

⁴ Подробнее см., например: Доклад «Наблюдение за выборами в Национальное Собрание Республики Армения 2 апреля 2017 года». URL: <https://transparency.am/files/publications/1508148210-0-331425.pdf>

⁵ Заявление Председателя Венецианской комиссии Джанни Букиккио: сайт. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2657> (дата обращения: 26.02.2020).



выборах при действии ИК РА в неизменном виде, хотя, как оказалось по результатам прошедших 9 декабря 2018 г. выборов, в результате голосования против проекта поправок РПА, по сути, сама себе закрыла путь в новый Парламент, набрав 4,70% голосов избирателей, т.е. не преодолев электоральный барьер по действующему ИК РА, но преодолев процентный барьер по проекту непринятых поправок к ИК РА. При этом в Национальное Собрание Республики Армения нового созыва не попала также Дашнакцутюн, а партия «Прцветающая Армения», составлявшая основу фракции «Царукян», прошла в законодательный орган, но ухудшила свои результаты по сравнению с предыдущими парламентскими выборами. Вместе с тем сказанное также означает, что фактически новое Правительство не смогло реализовать одно из ключевых положений своей Программы — изменение избирательной системы до проведения внеочередных выборов в законодательный орган власти.

В результате внеочередных парламентских выборов, назначенных на основании ч. 2, ч. 3. ст. 149 Конституции Республики Армения, 14 января 2019 г. начал работу новый — VII созыв Национального Собрания Республики Армения. Указанные внеочередные парламентские выборы стали вторыми, которые были проведены с применением рейтинговой избирательной системы. В результате в парламенте были сформированы фракции «Мой шаг», «Светлая Армения» и «Прцветающая Армения», из которых

первая, получив 70,43% голосов избирателей, самостоятельно сформировала Правительство.

Конечно, отличительной особенностью внеочередных парламентских выборов 9 декабря 2019 г. являлось то, что, несмотря на их проведение по довольно неоднозначной рейтинговой избирательной системе, доставшейся «в наследство» от предыдущей партии власти, тем не менее они, в отличие от всех выборов в Армении с 1996 г., были высоко оценены как армянскими, так и международными наблюдателями⁶.

В завершение необходимо отметить, что рейтинговая избирательная система, на наш взгляд, подлежит скорейшей отмене в силу наличия вышеизложенных существенных недостатков. Представляется, что наиболее подходящей будет являться полноценная пропорциональная избирательная система, нормативно-правовая основа которой уже разработана. В любом случае, вопрос изменения избирательного законодательства должен снова войти в политическую и конституционно-правовую повестку армянского общества, поскольку без институционального закрепления прозрачного, справедливого и понятного механизма формирования законодательной ветви власти в Армении как парламентарной республике довольно сложно говорить о перспективах укрепления конституционных основ, в том числе принципа разделения властей, и, соответственно, сохранения и устойчивого развития общества и государства.

Литература

1. Авакян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учебное пособие / С.А. Авакян. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011. 319 с.

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru

⁶ См., например: Предварительные заключения и выводы БДИПЧ/ОБСЕ о внеочередных выборах 9 декабря 2018 года в Национальное Собрание Республики Армения: сайт. URL: <https://www.osce.org/hy/odihr/elections/armenia/405962?download=true> (дата обращения: 26.02.2020) ; Официальный сайт Исполнительного комитета СНГ: сайт. URL: <http://cis.minsk.by/news.php?id=10413> (дата обращения: 26.02.2020).