

# ՄԱՀՄԱՆԱԴՐԱԿԱՆ ԻՐԱՎՈՒՆՔ

## ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԻ ԿԱՅՈՒՆՈՒԹՅԱՆ ԵՐԱՇԽԱՎՈՐՄԱՆ ՀԻՄՆԱԽՆԴԻՐԸ ՀՀ ԽՈՐՀՐԴԱՐԱՆԱԿԱՆ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳՈՒՄ

### ՎԱՀԵ ՍՏԵՓԱՆՅԱՆ

2015 թ. սահմանադրական փոփոխությունների կարևորագույն ուղղություններից է անցումը կիսանախագահական կառավարման ձևից խորհրդարանականի: Այդպիսի անցման տեսական հիմք դարձան ՀՀ Նախագահին առընթեր սահմանադրական բարեփոխումների մասնագիտական հանձնաժողովի մշակած և «Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ»-ում (այսուհետ՝ նաև Հայեցակարգ) զետեղված դրույթները կիսանախագահական կառավարման ձևի «անհաղթահարելի» թերությունների և խորհրդարանական կառավարման ձևի առավելությունների մասին<sup>1</sup>:

Պետք է արձանագրել, որ այլ հեղինակներ ևս առավելություն են տալիս խորհրդարանական կառավարման ձևին՝ համարելով այն պետական իշխանության ավելի կատարյալ տիպ, քան նախագահականը և կիսանախագահականը: Այս դրույթը հիմնավորելու համար նշում են խորհրդարանական կառավարման ձևի մի շարք առավելություններ և արձանագրում կառավարման այլ ձևերում այդ հատկանիշների բացակայության հանգամանքը: Հաճախ նաև հղում են կատարում Արևմտյան Եվրոպայի խորհրդարանական դրական փորձին և Լատինական Ամերիկայի պետությունների անհաջող նախագահական փորձին<sup>2</sup>:

Թերևս նույն մեթոդաբանությամբ և նույն հաջողությամբ կարելի է հիմնավորել, որ հենց կիսանախագահական կառավարման ձևն է պետական իշխանության ավելի կատարյալ տիպ, քանի որ այն ունի առավելություններ, որոնք խորհրդարանական կառավարման համակարգում բացակայում են: Ասենք, կիսանախագահական կառավարման ձևն ունի ավելի բարձր կայունության աստիճան քաղաքական ոչ հասուն համակարգերի պայմաններում և ճգնաժամային իրավիճակներում: Ինչ վերաբերում է պատմական փորձին, ապա այն չափազանց

<sup>1</sup> Տե՛ս «Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ», Եր., 2014, էջ 26-35:

<sup>2</sup> Մանրամասն տե՛ս **Медушевский А. Н.** Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2002, էջ 204-205:

բազմազան է: Մանավորապես, կարելի է հղում կատարել Գերմանիայի, հետպատերազմյան Ֆրանսիայի, Իտալիայի փորձին, որոնցում խորհրդարանական կառավարման համակարգը հանգեցրեց կա՛մ տոտալիտար ռեժիմի հաստատմանը (նացիստական Գերմանիա), կա՛մ կառավարական և խորհրդարանական երկարատև ճգնաժամերի: Հենց այդպիսի անկայունության հաղթահարման անհրաժեշտությամբ էր պայմանավորված Ֆրանսիայի հինգերորդ Հանրապետության ձևավորումը՝ անցումը խորհրդարանական կառավարման համակարգից կիսանախագահականի:

Կառավարման տարբեր ձևեր ի հայտ են եկել կոնկրետ պատմաքաղաքական պայմաններում՝ օբյեկտիվ և սուբյեկտիվ գործոնների ազդեցության հետևանքով: Հետևաբար՝ յուրաքանչյուր կառավարման ձևի ժողովրդավարական ներուժը, իրավական պետության ձևավորման հիմնախնդրին համապատասխանության աստիճանը և արդյունավետությունը պայմանավորված են հենց այդ նույն գործոններով՝ քաղաքական համակարգի և քաղաքացիական հասարակության վիճակով, քաղաքական մշակույթի և հասարակության իրավագիտակցության զարգացածության մակարդակով և այլն:

Հատկանշական է, որ իրավաբանական գրականության մեջ հիմնավորվում են նաև տրամագծորեն հակադիր տեսակետներ: Այսպես, Վ. Դ. Ջորկինը գտնում է, որ Ռուսաստանի համար առավել գերադասելի է նախագահական հանրապետությունը, քանի որ այն բնութագրվում է կայունությամբ և աչքի է ընկնում ճկունությամբ, տարբեր իրավիճակների և քաղաքական ուժերի իրական դասավորվածությանը հարմարվելու ունակությամբ<sup>3</sup>: Մանրամասնորեն վերլուծելով կառավարման տարբեր մոդելների առանձնահատկությունները՝ Ռուսաստանի Դաշնության համար նախագահական կառավարման ձևի նպատակահարմարության մասին կարծիք է հայտնում նաև Մ. Ա. Կրասնովը<sup>4</sup>: Տողերիս հեղինակը դեռևս 2003 թ. հիմնավորել է սահմանադրական միապետության ակնհայտ առավելությունները պետական կառավարման ժամանակակից այլ ձևերի նկատմամբ<sup>5</sup>: Այդպիսով՝ պետական կառավարման ժամանակակից բոլոր ձևերին ներհատուկ դրական և բացասական հատկանիշների առկայությունը հետազոտողների համար լայն հնարավորություններ է ստեղծում հիմնավորելու ցանկացած ձևի առավելությունները՝ շեշտադրելով համապատասխան ձևի դրական

<sup>3</sup> Տե՛ս **Зорькин В. Д.** О президенте в конституционном строе РФ // "Конституционный вестник", 1990, № 2, էջ 50:

<sup>4</sup> Տե՛ս **Краснов М. А.** Россия как полупрезидентская республика: проблема баланса полномочий // "Государство и право", 2003, № 10, էջ 23:

<sup>5</sup> Տե՛ս **Վ. Ստեփանյան**, Կառավարման խորհրդարանական ձևից դեպի կիսանախագահական հանրապետություն // Օրենք և իրականություն, 2003, № 19-20, էջ 30:

հատկանիշները: Կարելի է պնդել, որ այս հարցում տարբեր հեղինակների դիրքորոշումներ ավելի շատ պայմանավորվում են սուբյեկտիվ գործոններով (քաղաքական նպատակներ, անձնական նախասիրություններ և այլն), քան օբյեկտիվ իրողություններով:

Պետական կառավարման յուրաքանչյուր մոդելի, ամբողջ պետական իշխանական համակարգի գործառական արդյունավետությունը և ժողովրդավարական ներուժը էական կախվածության մեջ են համապատասխան հարաբերությունների իրավական, առաջին հերթին՝ սահմանադրական կարգավորման որակից: Այստեղ առաջանում են որոշակի ռիսկեր, որոնք կարող են վճռորոշ ազդեցություն ունենալ պետական իշխանական համակարգի գործառության արդյունավետության վրա: Նշվածը վերաբերում է կառավարման ցանկացած ձևի և ցանկացած սահմանադրության: Բացառություն չէ նաև 2015 թ. խմբագրությամբ ՀՀ Սահմանադրությունը: Թերևս հենց այս հանգամանքով են պայմանավորված ժամանակակից աշխարհում պարբերաբար իրականացվող սահմանադրական բարեփոխումները:

Բարդ համակարգերի, այդ թվում՝ պետական իշխանության համակարգի արդյունավետ կիրարկման վճռորոշ նախապայմանը դրա կայունությունն է: Հատկանշական է, որ Հայեցակարգում բազմիցս կրկնվում են «կայունություն» և «անկայունություն» եզրույթները (էջ 13, 27, 32, 33 և այլն): Ավելին՝ «կայուն» եզրույթը օգտագործվում է հենց Սահմանադրության տեքստում: Համաձայն 2015 թ. խմբագրությամբ ՀՀ Սահմանադրության 89 հոդվածի 3-րդ մասի՝ «ընտրական օրենսգիրքը երաշխավորում է կայուն խորհրդարանական մեծամասնության ձևավորում»: Իհարկե, կայուն խորհրդարանական մեծամասնություն ձևավորելը ոչ թե ինքնանպատակ է, այլ խորհրդարանի կայունության անհրաժեշտ նախադրյալ: Խորհրդարանական կառավարման դեպքում պետական մարմինների ամբողջ համակարգում միայն խորհրդարանն է ձևավորվում համընդհանուր ընտրությունների արդյունքում, ունի առաջնային մանդատ և որպես հետևանք՝ լեգիտիմության առավել բարձր մակարդակ: Ազգային ժողովի կենտրոնական դերը պետական իշխանության համակարգում առանձնակի արդիականություն է հաղորդում այդ մարմնում կայուն մեծամասնություն ապահովելու հիմնախնդրին: Այդպիսի կայունությունը Ազգային ժողովի՝ իր գործառույթների արդյունավետ իրականացման անհրաժեշտ նախապայման է: Բացի դրանից՝ խորհրդարանի կայունությունը պարտադիր նախապայման է գործադիր իշխանության ամբողջ համակարգի, ներառյալ գործադիր իշխանության բարձրագույն մարմնի՝ կառավարության կայունության ապահովման համար<sup>6</sup>: Հետևաբար՝ խորհրդարանական

<sup>6</sup> Տե՛ս **Ա. Ա. Հարությունյան**, Կառավարման ձևի կատարելագործման հիմնախնդիրները Հայաստանի Հանրապետությունում, իրավ. գիտ. թեկ. ատենախոսության սեղմագիր, Եր., 2016, էջ 6:

կառավարման պայմաններում կայուն մեծամասնություն ապահովելու սահմանադրական և սահմանադրաիրավական երաշխիքների ամրագրումը ամբողջ պետական իշխանական համակարգի գործառույթյան (նույնիսկ՝ գոյատևման) գերխնդիրն է:

Սակայն քննարկվող սահմանադրական դրույթում տեղ է գտել մեթոդաբանական կոպիտ սխալ, որը պարունակում է էական ռիսկեր պետական իշխանության համակարգի հենց կայունություն երաշխավորելու համար: Բանն այն է, որ այս դրույթով ձևակերպված են երկու կարևորագույն, սակայն տարբեր նպատակներ՝ երաշխավորել՝ ա) մեծամասնության ձևավորում և բ) մեծամասնության կայունություն:

Ինչ վերաբերում է խորհրդարանական մեծամասնության ձևավորմանը, ապա այդ խնդիրը կարող է արդյունավետ լուծվել իրավական կարգավորման միջոցների կիրառմամբ: Դրա ապահովման սահմանադրական երաշխիք է 2015 խմբագրությամբ ՀՀ Սահմանադրության 89 հոդվածի 1-ին մասի դրույթը, որով սահմանված է ոչ թե Ազգային ժողովի պատգամավորների կոնկրետ թվաքանակ, այլ նվազագույն թիվ. «Ազգային ժողովը կազմված է առնվազն հարյուր մեկ պատգամավորից»:

Սահմանադրությամբ Ազգային ժողովի պատգամավորների ընդհանուր թվաքանակի փոխարեն նվազագույն թվի ամրագրումը սահմանադրական լեզուով հնարավորություն է ստեղծում ընտրական օրենսգրքի միջոցով խորհրդարանում քանակական առումով ցանկացած մեծամասնությունն ապահովելու համար: Խնդիրը միայն այն է, թե ինչպիսի մեծամասնությունն է առավել նպատակահարմար:

Ձևական իրավական տեսանկյունից առավել ընդունելի կարող է համարվել որակյալ՝ պատգամավորների ընդհանուր թվի երեք հինգերորդի մեծամասնությունը, քանի որ ձայների հենց այդպիսի հարաբերակցությամբ են ընդունվում սահմանադրական օրենքները, և Ազգային ժողովի կողմից նշանակվում մի շարք պաշտոնատար անձինք (հաշվեքննիչ պալատի նախագահ և անդամներ, գլխավոր դատախազ և այլն): Սակայն բովանդակային առումով պետք է հաշվի առնել, որ իրավական կարգավորման այս ոլորտում համապետական շահերի համակարգում առկա են որոշ հակասություններ: Չի կարող կայուն լինել այն խորհրդարանը, որն ի վիճակի չէ ընդունելու կարևորագույն օրենքներ և նշանակումներ կատարելու առանցքային պետական պաշտոններում: Միևնույն ժամանակ, երեք հինգերորդի կամ ավելի բարձր մեծամասնության դեպքում գործնականում անհնար է դառնում խորհրդարանական փոքրամասնության շահերի պաշտպանությունը, ինչը կարող է հանգեցնել մեկ կուսակցության կամ կուսակցությունների դաշինքի բռնապետությանը: Այսինքն՝ ձևավորվում է այն նույն իրավիճակը, որը նկարագրված է Սահմանադրական բարեփոխումների

հայեցակարգում. «Ազգային ժողովում Հանրապետության Նախագահի բացարձակ մեծամասնության առկայության և ներխորհրդարանական հակակշիռների բացակայության պայմաններում **մեծանում է քաղաքական մենիշխանության վտանգը**: Դա հանգեցնում է նրան, որ բացարձակ է դառնում նախագահական իշխանությունը՝ չունենալով գործուն հակակշիռներ ո՛չ օրենսդիր և ո՛չ գործադիր իշխանության կողմից»<sup>7</sup>: Թերևս երկու իրավիճակների տարբերությունը միայն այն է, որ խորհրդարանական կառավարման պայմաններում բացարձակ կարող է դառնալ վարչապետի իշխանությունը: Իսկ այդպիսի օրինակներ պատմությունը ցույց է տվել. Ա. Հիտլերը եղել է ոչ թե նախագահ, այլ կանցլեր (վարչապետ):

«Կայունություն» (стабильность, stability) եզրույթը բնորոշվում է որպես համակարգի ունակություն՝ գործել՝ չփոփոխելով սեփական կառուցվածքը, և պահպանել հավասարակշռությունը: Այդ հատկանիշը պետք է անփոփոխ լինի ժամանակի մեջ: Կայուն վիճակը համակարգի գործառնությունն է անհրաժեշտ ժամկետներում<sup>8</sup>:

Հետևաբար՝ խորհրդարանական մեծամասնության (խորհրդարանի) կայունության երաշխավորման նպատակի իրացումը ընտրական օրենսգրքի կարգավորման շրջանակներից դուրս է: Մեծամասնության կայունությունը ապահովելու հիմնախնդիրը առաջանում է արդեն խորհրդարանի գործունեության ընթացքում, և կայունության մակարդակի բարձրացմանն ուղղված նորմեր կարող են և պետք է ամրագրվեն ոչ թե ընտրական օրենսգրքում, այլ Սահմանադրությամբ և Ազգային ժողովի կանոնակարգով:

Ավելին՝ խորհրդարանական մեծամասնության կայունությունը և հետևաբար խորհրդարանի կայունությունն ընդհանրապես հնարավոր չէ ապահովել զուտ իրավական կարգավորման միջոցներով: Իրավական կարգավորման միջոցները կարող են որոշ չափով նպաստել խորհրդարանական մեծամասնության կայունության մակարդակի բարձրացմանը: Չուտ իրավական միջոցների կիրառմամբ խորհրդարանական մեծամասնության կայունությունը երաշխավորելու նպատակը կարելի է գնահատել որպես իրավական ֆետիշիզմի դրսևորում:

Խորհրդարանական մեծամասնության կայունության աստիճանը առաջին հերթին կախված է երկրում քաղաքական ուժերի հարաբերակցությունից, կուսակցությունների համակարգի հասունության աստիճանից, կոնկրետ քաղաքական իրավիճակներից: Այս դրույթը միանշանակ հիմնավորվում է ՀՀ փորձով. 1998 թ. փաստորեն մեկ օրվա ընթացքում

<sup>7</sup> «Հայաստանի Հանրապետության սահմանադրական բարեփոխումների հայեցակարգ», էջ 27-28:

<sup>8</sup> <http://dic.academik.ru/dic.nsf/socio/3918/%DO%A1%DO%A2%DO%90%DO%91%DO%98%DO%9B%DO%AC>

փլուզվեց «Հանրապետություն» խմբակցությունը, որը խորհրդարանում ուներ որակական մեծամասնություն: Այլ երկրների պատմական փորձը նույն միանշանակությամբ ապացուցում է, որ առավել կայուն են այն երկրների խորհրդարանները, որտեղ գոյություն ունի հստակ երկկուսակցական համակարգ: Սակայն նույնիսկ այդ պարագայում խորհրդարանական մեծամասնության (խորհրդարանի) կայունության ապահովման հիմնախնդիրը չի վերանում, և կիրառվում են իրավական կարգավորման միջոցներ, որոնք որոշակիորեն նպաստում են կայունության մակարդակի բարձրացմանը: Վերջին տասնամյակներում ավելանում է սահմանադրական այն դրույթների քանակը, որոնք ուղղված են կառավարության կայունության ամրապնդմանը և խորհրդարանական բանավեճերում դեմագոգիան կանխելուն: Մանավորապես՝ կրճատվում են խորհրդարանի նիստերի և նստաշրջանների պարբերականությունը և տևողությունը, սահմանափակվում են ուղղումներ առաջադրելու պատգամավորների հնարավորությունները, ամրագրվում են ընթացակարգային նորմեր պատգամավորների քաղաքական պատասխանատվության բարձրացման համար և այլն: Քաղաքական անկայունության աստիճանը նվազեցնելու նպատակով որոշ երկրներում պետության գլխին վերապահվում են լրացուցիչ լիազորություններ<sup>9</sup>:

Ստիպված եմ արձանագրել, որ 2015 թ. խմբագրությամբ ՀՀ Սահմանադրությամբ ամրագրված չէ որևէ դրույթ՝ ուղղված խորհրդարանի, հետևաբար նաև ամբողջ պետական իշխանության համակարգի կայունության ամրապնդմանը: Ինչ վերաբերում է Սահմանադրության 89 հոդվածի 3-րդ մասի քննարկված դրույթին, ապա այն նենգափոխելով «կայունություն» եզրույթի իմաստը՝ որակական հատկանիշից ձևափոխելով քանակականի, ոչ թե լուծում է քաղաքական կայունության իրավական ապահովման խնդիրը, այլ պարզապես «հանում» է այդ խնդիրը:

Մինչև նույն ժամանակ, կարծում ենք, որ մեզանում դեռևս հասունացած չեն նաև բավարար օբյեկտիվ պայմաններ խորհրդարանական կառավարման մոդելի արդյունավետ գործառության համար: Վ. Ի. Գերյեի դիպուկ բնորոշմամբ՝ խորհրդարանական կառավարումը «պետական իշխանության փոխանցումն է կուսակցություններին»<sup>10</sup>: Հետևաբար՝ խորհրդարանական կառավարման մոդելի արդյունավետ գործառության պարտադիր նախապայմանը կայացած, հզոր, պետական իշխանության իրականացման ունակություններով օժտված կուսակցությունների առկայությունն է: Մինչդեռ փորձը ցույց է տալիս, որ

<sup>9</sup> Տե՛ս Медушевский А. Н., նշվ. աշխ., էջ 197-198:

<sup>10</sup> Герье В. И. О конституции и парламентаризме в России. М., 1906, с. 26.

մեզանում հզոր է միայն իշխանության դեկի մոտ գտնվող կուսակցությունը և այնքանով, որքանով մնում է իշխանական: Մնում է միայն հուսալ, որ Ազգային ժողովի կանոնակարգում տեղ կգտնեն դրույթներ, որոնք որոշ չափով կնպաստեն խորհրդարանական կառավարման ամրազրված մոդելի կայունությանը:

**Բանալի բառեր** – *պետական կառավարման ձև, խորհրդարանական կառավարում, խորհրդարանական մեծամասնություն, Սահմանադրություն, քաղաքական կայունություն*

**ВАГЕ СТЕПАНЯН – Проблема стабильности парламента в системе парламентского правления РА.** – Переход от полупрезидентской формы государственного правления к парламентской, осуществлённый конституционными преобразованиями 2015 г., выдвинул на первый план проблему – как обеспечить стабильность парламентского большинства и, соответственно, Национального собрания в целом. Однако в Основном законе отсутствуют нормы, обеспечивающие подобную стабильность; закреплена лишь бланкетная норма (ст. 89, ч. 3), согласно которой «избирательный кодекс гарантирует формирование стабильного парламентского большинства». При этом ясно, что избирательный кодекс может гарантировать лишь формирование парламентского большинства, но не его стабильность. Стабильность возникает в процессе функционирования парламента и, следовательно, не поддаётся регулированию избирательного кодекса.

Следует также учитывать, что возможности правового регулирования данной сферы существенно ограничены. Уровень парламентской стабильности определяется объективными факторами, наличие которых в Армении вызывает серьёзные сомнения.

**Ключевые слова:** *форма государственного правления, парламентское правление, парламентское большинство, Конституция, политическая стабильность*

**VAHE STEPANYAN – The Issue of Securing the Stability of the Parliament in the System of Parliamentary Governance of the Republic of RA.** – The shift from the quasi-presidential government to a parliamentary one through the 2015 amendments to the Constitution raised the issue of securing the parliamentary majority, and thus, the issue of securing the stability of the parliamentary government.

The text of the amended Constitution, however, lacks any provisions that would act to provide such stability. As such, the Constitution only provides for a blanket provision (article 89, section 3) which states: “the Electoral Code guarantees formation of stable parliamentary majority.” However, the Electoral Code can only guarantee the formation of the parliamentary majority, but not the stability of the latter one. The issue

of stability arises throughout the course of operation of the parliament, and thus, is outside the scope of the regulation of the Electoral Code.

Further, one must also take into the account that the possibility of any statutory regulation of public intercourse in this field is severely limited. The level of the parliamentary stability is conditioned primarily by objective factors, the existence of which is highly questionable in the Republic of Armenia.

**Key words:** *Form of state governance, parliamentary governance, parliamentary majority, Constitution, political stability*