

---

---

# ПОЛІТОЛОГІЯ

---

---

УДК 328.17

З. Бялоблочський

## КОНСТИТУЦІЙНІ ТА ПОЛІТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАНЬ І ВІДСТАВОК УРЯДІВ У КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ГРУЗІЇ ПІСЛЯ «РЕВОЛЮЦІЇ ТРОЯНД» (2004-2012 рр.)

Означено конституційні й політичні особливості формувань і відставок урядів у контексті становлення та розвитку політичної системи Грузії після « революції троянд». Визначено особливості фаз грузинського напівпрезиденталізму – до та після 2012 р. Виявлено атрибути систем уніфікованої і розділеної більшості в Грузії. Розкрито типи урядових кабінетів та їх місце у різних фазах напівпрезиденталізму. Окреслено перспективи реформування політичної системи Грузії.

**Ключові слова:** урядовий кабінет, президент, парламент, політична система, напівпрезиденталізм, система уніфікованої і розділеної більшості, когабітація.

Определены конституционные и политические особенности формирования и отставок правительств в контексте становления-развития политической системы Грузии после «революции роз». Определены главные особенности фаз грузинского полупрезидентализма – до и после 2012 г. Выявлены важные атрибуты систем унифицированного и разделенного большинства. Раскрыты типы правительственных кабинетов и их место в разных фазах полупрезидентализма. Очерчены перспективы реформирования политической системы Грузии.

**Ключевые слова:** кабинет, президент, полупрезидентализм, политическая система, парламент, унифицированное и разделенное большинство, когабитация.

The article is dedicated to analyzing constitutional and political characteristics of cabinets' formations and dismissals in the context of construction and development of Georgian political system of after "The Revolution of Roses". The purpose of article is to produce conceptual vision of different structures of post-Soviet Georgian political impact on nature, purpose and role of cabinets on structuring of political process, on determining attributes of cabinet formations and dismissals through the prism of interpretation of executive systems. The author termed features of Georgian semi-presidentialism phases – before and after 2012; discovered attributes of unified majority and divided majority systems in Georgia; opened out types of cabinets and their place in different phases of semi-presidentialism; outlined the prospects of Georgian political system reforming.

**Keywords:** cabinet, president, parliament, political system, semi-presidentialism, unified majority system, divided majority system, cohabitation.

Об'єктом статті є політична система Грузії у період 2004-2012 рр., а предметом – виступають конституційні й політичні особливості формувань та відставок урядів у контексті політичної системи, що встановлена після «революції троянд». Мета дослідження полягає у виробленні концептуального бачення впливу різних фаз напівпрезиденталізму на суть, призначення та роль урядових кабінетів у структуруванні політичного процесу, у визначенні атрибутів процесів формувань і відставок урядів крізь призму тлумачення системи виконавчої влади у Грузії (при цьому потрібно розуміти, що окремого аналізу потребує політична система Грузії у 1991-2003 рр., оскільки внаслідок її інституціоналізації відбулось врахування тих патернів, які вплинули на становлення сучасної моделі розподілу влади).

Дослідження конституційних і політичних особливостей формувань й відставок урядів у контексті політичної системи Грузії після «революції троянд» (тобто у період 2004-2012 рр.) здійснено із огляду на теоретико-методологічні, а також емпіричні наукові напрацювання наступних зарубіжних і українських дослідників: В. Литвин [1], А. Романюк і В. Мельник [2], І. Арашидзе [3], А. Деметрашвілі й інші [4], Р. Елгі [5], Й. Елстер, К. Оффе та У. Преусс [6, 16],

М. Галлахер, М. Лейвер та П. Мейр [7], А. Капанадзе [9], М. Лінкольн [11], Г. Ман'явідзе [13], Г. Нодія та А. Пінто Шольбах [15], Д. Самуельс та М. Шугарт [17], Дж. Сарторі [18] тощо.

Говорячи про систему розподілу виконавчих повноважень (або повноважень у сфері виконавчої влади) у новітній історії Грузії (після розпаду Радянського Союзу), необхідно звернути увагу на те, що її механізм було в різні часи по-різному втілено на практиці. В основу вирозвитку різних форматів співіснування урядів (а не на всіх етапах сучасного політичного розвитку Грузії чітке місце було відведено поняттю й місцю «уряду» і «прем'єр-міністра» у політичному процесі) та глав держав лягла практика застосування у країні різних форматів/типів політичних/конституційних систем. Звертаючи увагу на особливість, яку запропонували Дж. Елстер, К. Оффе та У. Преусс, і яка полягає у тому, що на хід розробки конституцій варто дивитись як на вираження двох складових – «суперечок і торгу» [6, с. 77], можемо сказати, що досвід Грузії становить у цьому плані яскраве підтвердження. В цілому ж, практика цієї країни відповідає наступній інтерпретації У. Преусса: «Нові конституції емпірично інституціоналізуються на руїнах порядку, котрий зазнав колапсу після революції, програної війни або аналогічних катастрофічних подій» [16, с. 143].

З огляду на це, потрібно зазначити, що Грузія пройшла дуже складний шлях у процесі формування в ній сучасної політичної системи. Зокрема, з моменту колапсу СРСР і до 1995 рр., коли не функціонувала нова конституція<sup>1</sup>, а політичний процес у значній мірі визначався неформальними атрибутами та каталізаторами військового характеру, політична система (або ж система правління) країни наближалась до моделі прем'єр-президентського зразку напівпрезиденталізму. Внаслідок посилення влади (спочатку через персоналізацію посади спікера парламенту, а потім на основі персоналізації посади президента) Е. Шеварднадзе в Грузії у період 1995-2003 рр. фактично було реалізовано президентський республіканізм. У 2004 р. з наслідків «революції троянд» (вона безпосередньо у дослідженні не аналізується) країна перейшла до моделі президент-парламентського напівпрезиденталізму. Це означає, що початок кожному інституціоналізаційному та конституційному процесу давали саме критичні події. Саме на розвитку політичної системи Грузії після останнього періоду «руїни порядку» (з вираження У. Преусса), а теж на місці у цій конструкції урядів і буде зосереджено увагу у цій статті.

Конституційна причинність зміни системи і моделі співвідношення політичних інститутів на користь напівпрезиденталізму у Грузії зумовлена двома каталізаторами: 1). необхідність трансформації тієї системи, котра існувала за часів Е. Шеварднадзе (президенталізму, який на практиці позиціонувався персоналізацією влади); 2). зростаюча популярність лідера «трояндової революції» М. Саакашвілі, що у 2004 р. був обраний президентом Грузії (96 відсотків виборців віддали свій голос за дану кандидатуру)<sup>2</sup>. Як наслідок цього глава держави отримав колосальну персональну владу та легітимність. Він вважався «лідером нації», а його впливова позиція постала детермінуючим фактором у процесі прийняття змін до конституції<sup>3</sup>.

Необхідність запровадження президент-парламентського типу напівпрезиденталізму була визначена потребою вирішення низки проблем, із якими зіткнулась країна. А для цього і було вирішено запровадити посаду сильного президента (при умові, що він опирається на підтримку більшості у парламенті, бо від цього залежить політична позиція уряду)<sup>4</sup>.

Позитивний наслідок конституційних змін полягає й у тому, що в Грузії було відновлено посаду прем'єр-міністра, який позиціонується сьогодні як глава уряду (в період президенталізму Е. Шеварднадзе цього не було). Формально президент не є главою виконавчої влади. Внаслідок цього отримано дуалістичну/подвійну систему виконавчої влади. Але особливість грузинського випадку полягає у факті, що тут на конституційному рівні визначено, хто домінуючий у конструкції, яка сформована. При цьому, функції двох центрів виконавчої влади у Грузії розподілені так, що вони поміж собою не перетинаються (а лиш залежать від політичного фактору – тобто композиції парламенту). Чітко означено, що президент є первинною фігурою, хоч прем'єр і контролює діяльність уряду.

У. Преусс зауважує, що відносини «між революцією й конституцією є край амбівалентними»

1 Натомість, із листопада 1992 р. до серпня 1995 р. функціонував Декрет про державну владу, який позиціонувався як тимчасовий Основний закон. Він в значній мірі був сконструйований на основі Конституції Грузії від 1921 р. Лише в серпні 1995 р. було прийнято Конституцію Грузії у повноцінному вигляді [20].

2 Вибори президента відбулись 4 січня 2004 р. [3].

3 Зміни до конституції прийнято в лютому 2004 р.

4 В цьому плані система у Грузії нагадує практику, яка свого часу (у 1958 р.) була використана в Франції.

– провідні сили революції прагнуть «нового розподілу політичної влади» [16, с. 144]. У випадку Грузії після «революції троянд» було ясно, хто є провідною фігурою у державі. Крім того, як вказує В. Мерфі, революція лише тоді стає «законним правом», якщо після її здійснення вдається «перетворити колишніх революціонерів на тих, хто в нових умовах стають творцями» [14, с. 9]. Ця ситуація відразу проявилась у Грузії, бо М. Саакашвілі не хотів бути слабким президентом, Н. Бурджанадзе не хотіла стати спікером слабого парламенту, а З. Жванія хотів, щоб майбутній уряд мав право розпуску парламенту. Попри бажання «трьох» (всі були лідерами революції), воно не могло реалізовуватись самостійно, тому найкращою формою розвитку (в силу ролі у революції та популярності в електораті) поставав президент-парламентський напівпрезиденталізм «грузинської модальності».

У заданому плані вагоме значення має факторний аналіз політичної системи, котра сьогодні репрезентована у Грузії (особливо, у площині оцінювання позицій урядових кабінетів). Річ у тому, що у відповідності до принципу розподілу влади, остання має бути розосереджена в її окремих гілках – законодавчій, виконавчій та судовій. Поділ повноважень потрібний для забезпечення розвитку демократизаційних процесів, захисту прав та свобод людини, а також задля стабільного і ефективного функціонування країни та її інститутів. Проте це не означає, що гілки влади мають бути повністю відокремлені чи не пов'язані одна з одною. Для цього існує система стримувань-противаг, котра контролює те, як кожна гілка влади впливає на кожну наступну/суміжну, про що свого часу вказували Дж. Медісон [12] і М. Файл [21, с. 13].

При цьому, виконавча влада є однією з «найсильніших» гілок влади, оскільки вона виконує й здійснює нагляд за виконанням законів, прийнятих законодавчими органами; бере участь у законотворчому процесі; має надзвичайні, а теж військові повноваження, охоплює величезний персонал, який допомагає центральному уряду (в даному випадку розуміється урядовий кабінет) виконувати обов'язки, покладені на нього. Таким чином, концентрація певних гілок влади у руках виконавчої може бути неминучою, особливо в умовах, коли мова йде про військові і соціально-економічні потреби сучасного суспільства. Проте, повинні існувати механізми, які дозволяють забезпечувати баланс поміж гілками влади. Ситуація найбільшого значення отримує у напівпрезидентських системах, оскільки останні теоретично проводять механізми «дуалізму виконавчої влади». Менше це притаманно для президентських систем, у яких виконавча влада зосереджена винятково в руках президента (для цих систем у більшій мірі властиві «механізми противаг і взаємних стримувань»). Проте, найменше це детермінує парламентські системи (зокрема, монархічні, а теж республіканські – проте тут існують певні застереження, адже мова, переважно, йде про демократичні режими<sup>5</sup>). Грузія становить собою випадок напівпрезиденталізму, тому оцінювання того, як відбуваються урядові формування та відставки у даній країні позиціонується як таке, що може дати відповіді на низку питань інституційного розвитку країни.

Одночасно в даному аналізі ми пропонуємо розглядати виконавчу владу як «кореляцію наступних інституцій»: президент, прем'єр-міністр, урядовий кабінет, члени кабінету (міністри), державні службовці, військові посадові особи і старші відомчі чиновники. В. Баджехот визначає «кабінет» як «найстарший конституційний орган, який політично відповідальний (парламенту або ж президенту) за діяльність державної бюрократії»<sup>6</sup>. У даному сенсі простежуємо взаємозв'язок між діяльністю кабінету та його наслідками, та все ж при цьому не тільки політичними – проте й ефективністю кабінету в різних її інтерпретаціях (а це служить однією із причин довголіття/стабільності урядових кабінетів).

Всі урядові кабінети звідкись «черпають свою фундаментальну легітимність». І в більшості випадків (а тим більше сучасних) варто говорити про конституційну ресурсність легітимності [7, с. 177-178]. У виконавчій владі завжди є інститут, як правило, глава держави, що вкладає своєрідні політичні інвестиції у роботу кожного нового уряду, виходячи із своєї формальної конституційної влади. Така фігура, як позначає інституційне середовище і досвід країн Східної Європи, може бути дуже потужною (Азербайджан, Росія, Білорусь), достатньо потужною (Вірменія, Україна) або формально зовсім не потужною (Молдова після запровадження парламентської системи). Проте у всіх випадках формування й припинення державного управління (функцій виконавчої влади, котрі формально зосередженні в урядовому кабінеті),

<sup>5</sup> Парламентська демократія – це один з різновидів демократії, котрий по суті характеризується тим, що вища влада «вирішувати, діяти й призначати тощо лежить на парламенті». Парламентська система характеризується як відносини між виконавчою і законодавчою гілками влади на основі поділу влади між парламентом і урядом. З цього випливає, що парламентське правління (парламентську політичну систему) можна розглядати умовою режиму демократичного правління, де співпраця поміж представниками (партіями) у парламенті і урядом є обов'язковою [22, с. 3-4].

дуже значною постає (теж формально) роль парламенту (законодавчої влади), яка іноді (фактично) вирішально впливає на політичний процес. Тому оцінювання досвіду Грузії з приводу процедур формувань та відставок урядових кабінетів, починаючи із 2004 р., повинне бути комплексним та різностороннім.

Первинне значення у даній конструкції отримує процедура формування уряду, котра нерозривна від факту призначення прем'єр-міністра (а інколи як політичний факт їх навіть розкладають разом). Ми не будемо вдаватись в особливості процесу формування урядів в інших країнах – тобто не будемо здійснювати порівняльний аналіз, – а зосередимось винятково на досвіді Грузії.

Конституція Грузії (в «постреволюційній» редакції від 2004 р.) реалізує посаду сильного президента, який є главою держави. Відповідно ст. 78 Основного закону, уряд несе відповідальність перед президентом і парламентом, президент має право скликати засідання уряду і головувати на них (ст. 80) [10]. Роль президента у виборі і призначенні прем'єр-міністра та формуванні уряду є досить значною. Відповідно до ст. 73 Конституції, президент призначає прем'єр-міністра, дає останньому згоду стосовно призначення інших членів уряду. Процедура відбору кандидата на посаду прем'єр-міністра визначена статтею 80 – президент призначає кандидата у прем'єри після консультацій з парламентськими фракціями. Але навіть у відборі кандидата у прем'єр-міністри роль президента має вирішальне значення – кандидат може бути обраний президентом за його власною волею, не зважаючи на політичні (партійні) переваги у парламенті. Та попри це, композиція уряду і його програма повинні бути затверджені парламентом внаслідок вотуму довіри – на основі голосування за уряд та його програму більшістю голосів від повного складу парламенту [9].

Тим не менше, якщо парламент не виражає вотуму довіри уряду, заперечення інвестиції може бути проігнороване президентом. Останній має право ігнорувати «заперечення довіри» тільки два рази. Коли парламент не дає згоди на формування конкретного кабінету, тоді президент має можливість висунути нового кандидата у прем'єр-міністри чи призначити прем'єр-міністра без згоди парламенту, розпустити останній і призначити позачергові вибори (ст. 80) [10]. Ст. 51 Конституції встановлює обмеження повноважень президента стосовно можливості розпуску парламенту. І тим не менше, якщо задані обставини існують, але президент не має права розпуску парламенту, то, відповідно до ст. 73, він має право призначити прем'єр-міністра, дати останньому згоду на призначення інших членів урядового кабінету без схвалення цього процесу парламентом. Після закінчення даних процедур президент повторно представляє склад уряду на предмет довіри від парламенту. Формально складається ситуація, коли президент має конституційне право призначити прем'єр-міністром особу, яка ніколи не була затверджена в своїй інвестиції парламентом. У такому випадку президент не вдається до можливості формування тимчасового уряду (з попереднього чи нового складу), а теж до дострокових виборів парламенту [13].

Це породжує дві гіпотетичні конструкції урядових кабінетів. Якщо президент формує уряд без згоди парламенту, доводиться говорити про «уряд, сформований президентом» або ж про президентську модель формування урядових кабінетів (на зразок президентських систем). В інших випадках доводиться говорити про змішану (традиційну для напівпрезидентських систем) модель формування урядів. В аналізі типів урядових кабінетів у Грузії, ми виходимо з тієї ситуації, котра складається на момент формування кожного нового уряду. З огляду на це стає очевидно, що досвід Грузії демонструє формування урядів за традиційною моделлю, оскільки жодного уряду не було створено за наслідками одностороннього впливу президента.

Тим не менше, ми також прийшли до висновку про те, що в Грузії вибір та призначення прем'єр-міністра і формування урядового кабінету в цілому в значній мірі визначаються президентом. В цьому помітне зближення з напівпрезидентською системою у Франції (та низці країн, котрі також визначені як напівпрезидентські). Але у Франції потрібно, щоб прем'єр-міністр, обраний президентом, а також уряд, сформований прем'єр-міністром чи главою держави, отримали довіру парламенту. А в Грузії ж глава держави має право двічі ігнорувати вотум довіри й розпустити парламент, а також призначити свого кандидата в якості прем'єр-міністра у випадку третьої відмови у вотумі довіри.

Наступна процедура, котра здатна описувати політичну систему Грузії, у плані того, як ведеться баланс між гілками влади, стосується процесу відставки прем'єр-міністра, розпуску кабінету та дострокових виборів до парламенту. Повноваження президента і парламенту звільняти з посад глав урядів і уряди в цілому ми в цьому дослідженні обговорюємо разом з владою глави держави розпустити парламент, бо «повноваження законодавчого органу припинити існування уряду врівноважені ... силою уряду припинити існування законодавчого органу». А тому «законодавча та виконавча гілки влади тримають пістолети біля голови одна

одної» [7, с. 22].

Термін повноважень парламенту (в Грузії він становить чотири роки), звично, вважається фіксованим, а рішення про проведення дострокових виборів, тобто право розпуску парламенту, отримує важливе значення у зв'язку з тривалістю урядового кабінету [22, с. 44] (слід зауважити, що це не властиво деяким напівпрезидентським системам, наприклад Азербайджану, бо тут уряд залежить у формуванні і відставці від терміну повноважень президента). Такі рішення регулюються конституційним чином, і в більшості випадків доводиться говорити, що існує необхідність реалізації співпраці між главою держави (після консультацій) з урядом (в більшості випадків прем'єр-міністром) і парламентом. Таким чином президент знову може втрутитись у процес формування уряду та розпустити парламент. Це передбачає, що практика напівпрезидентських систем повинна означати, що глава держави має вирішальне значення у встановленні балансу у діяльності парламенту і уряду. Фундаментальним принципом парламентської демократії (хоч Грузія не становить повноцінної зразку такої) є момент, що урядовий кабінет у діяльності підпорядкований (відповідальний) винятково (переважно) перед президентом. А головним політичним інструментом, через який відбувається реалізація цього принципу, стає «законодавче голосування вотуму довіри уряду. Це дозволяє законодавчому органу усунути виконавчий орган, коли цього вимагає більшість законодавців» [7, с. 175].

Президент Грузії, згідно зі ст. 73 конституції, має дискреційні повноваження відправляти уряд у відставку, і, відповідно, – прем'єр-міністра (припинення функцій прем'єр-міністра автоматично має наслідком відставку уряду), – на основі власної ініціативи. Більше того, згідно зі ст. 78 (2) і 80 (1), уряд, а теж прем'єр-міністр свої повноваження складають перед президентом, а теж формуються після інавгурації нового президента. Відповідно до ст. 73, президент приймає відставку уряду. Стає очевидно, що роль президента у ході звільнення прем'єр-міністра і розпуску уряду має абсолютне значення [13].

При цьому, відповідно до ст. 73 конституції, президент має конституційне право розпустити парламент лиш в односторонньому порядку. Таким чином, може відбутись втручання президента у процес розпуску уряду парламентом. Обставини процедури розпуску парламенту в Грузії на підставі рішення президента багато в чому відрізняються від практик напівпрезиденталізму, хоча б у країнах Центральної Європи. Відповідно зі ст. 51 конституції, президент може розпустити парламент тільки у випадках, які передбачені конституцією. Стаття передбачає й обставини, за яких президент не має права розпуску парламенту: 1). протягом шести місяців з дня проведення виборів парламенту; 2). коли парламент вимагає акту імпичменту президента; 3). в умовах надзвичайного чи воєнного стану; 4). протягом останніх 6 місяців терміну повноважень президента.

Існує два випадки, котрі встановлені конституцією, коли президент має право втручатися у процес відставки уряду через відставку парламенту: коли, відповідно до ст. 81 (1), парламент висловлює більшістю голосів вотум недовіри уряду двічі, президент може вирішувати – відправити у відставку прем'єр-міністра (що несе за собою розпуск уряду) або розпустити парламент і призначити позачергові вибори; коли парламент нездатний прийняти бюджет, який затверджений урядом впродовж трьох місяців, президент, у відповідності з ст. 93 (6) [10], має право або розпустити урядовий кабінет, або розпустити парламент та призначити дострокові вибори. В цьому процесі є один суттєвий виняток, що проявляється наступним чином: якщо, відповідно з ст. 81 (2), парламент Грузії оголошує «безумовну недовіру» до уряду, що означена необхідністю голосування за це кваліфікованої більшості голосів (а це становить 3/5 повного складу парламенту), то президент не має права втручатися у даний процес і не може відправити парламент у відставку. Після відставки цього уряду/прем'єр-міністра через процедуру «безумовної недовіри», президент не має права призначити колишнього прем'єр-міністра як кандидата на «нового» главу в урядовому кабінеті. Як бачимо, «безумовний» (кваліфікований) вотум недовіри – єдиний дієвий інструмент політичного впливу парламенту на урядовий кабінет [13] (у цьому випадку ми говоримо винятково про формально-інституційні важелі, але не апелюємо до партійно-політичної конфігурації розстановки сил у парламенті та розподілу політичних преференцій виборців – це буде зроблено в другій частині нашого дослідження).

Не менше цікаве місце у цій ситуації займає момент, що глава держави на власний розсуд вирішує конфлікти, які можуть виникати у системі взаємозв'язків між урядовим кабінетом і парламентом. Що найважливіше, так це те, що у випадку розпуску парламенту урядовий кабінет залишається при владі до моменту, коли буде сформовано новий парламент. Крім того, президент не зобов'язаний визнати кандидатуру прем'єр-міністра, яка запропонована від парламенту (оскільки це може бути й опозиційна кандидатура, якщо в парламенті сформована більшість, котра є опозиційною до президента). В цьому випадку, фактично, єдиним актором

з впливом на урядовий кабінет стає саме президент, позиція якого прямим чином впливає на стабільність й ефективність урядових кабінетів.

Додаткова процедура, що описує політичну систему в цьому вимірі, стосується того, яким чином відбувається призначення й відставка міністрів й інших посадових осіб у структурі виконавчої влади. Це має важливе значення, адже після президента і прем'єр-міністра, міністри, наприклад, виконують найбільш важливі політичні і/чи адміністративні функції. Крім того, це особливо посилюється у випадку систем, які оцінені як парламентські або прямують щодо парламентаризму (а в Грузії, про що мова піде згодом, в 2010 р. прийнято поправки до конституції, які мають вступити в дію в 2013 р., і означати зміщення президент-парламентського напівпрезиденталізму до прем'єр-президентського напівпрезиденталізму, що юридично свідчить про процес конституційної парламентаризації/прем'єризаци), оскільки міністри можуть стати старшими партійними законодавцями тоді, коли «лідер партії зможе перетворити колегу в високопоставленого політика, успішно провівши його/її як члена кабінету міністрів» [7, с. 179].

Після того, як призначений (й/або проголосований) прем'єр-міністр, завдання зводиться до формування складу урядового кабінету. В заданому випадку маємо досить суттєву різницю між напівпрезидентськими та парламентськими моделями. Парламентські системи, у більшості їх випадків, визначають урядові кабінети як «набори старших політиків, формально призначених главою держави, проте практично вибраних, на підставі рішення прем'єр-міністра, через консультації із лідерами інших урядових партій». У напівпрезидентських системах міністри найчастіше формуються через погодження позицій між прем'єр-міністром і президентом. Проте, в двох випадках міністри індивідуально відповідальні перед парламентом, проте, також колективно відповідальні за уряд [22, с. 4]. При цьому виявляється, що парламенту стає важче висунути недовіру конкретному міністру, ніж цілому кабінету. Причиною є те, що «мотивом відставки певного міністра, звичайно, стають політичні скандали та адміністративні промахи» [7, с. 27-28].

У Грузії міністрів, формально, обирає прем'єр-міністр – за згодою президента. Але дані міністри можуть бути звільнені з посади лиш на основі рішення прем'єр-міністра (ст. 73 та 79). Президент має право на відставку лише міністрів зовнішніх справ та оборони (при цьому глава держави не виконує специфічної ролі у процесі їхнього призначення). Але, як показує політична практика Грузії (в силу підтримки у парламенті), президент часто має право на призначення і/чи звільнення з посади міністрів внутрішніх справ, оборони, закордонних справ. Ці повноваження президент Грузії, за фактом, інтерпретує з наслідків конституційних положень про те, що глава держави: за ст. 69 (3), є «вищим представником Грузії у зовнішніх відносинах»; за ст. 69 (2) забезпечує «єдність й цілісність країни»; за ст. 73 (1) укладає міжнародні договори і угоди, веде переговори з іноземними державами, призначає та звільняє з посад послів і інших дипломатичних представників Грузії за згодою парламенту; за ст. 73 (4) постає як «верховний головнокомандувач Збройних сил Грузії .. призначає на посаду та звільняє з посади начальника Генерального штабу Збройних сил [10]. Тому стає очевидно, що президент контролює силових міністрів і відповідальний за внутрішню політику та зовнішні відносини. Прем'єр-міністр же відповідальний за економічну діяльність, а також контроль діяльності різних міністерств. При цьому, парламент також має деякий контроль діяльності урядових міністрів. Відповідно з ст. 59 (3), парламент має право підняти питання про відповідальність конкретного члена уряду перед прем'єр-міністром; а за ст. 64 (1) парламент має право звільняти міністрів у процедурі імпичменту [13]. Що досить вагомо у цьому випадку, так це те, що у Грузії акти президента не повинні бути контрасигновані прем'єр-міністром чи окремим міністром. Цікаво й те, що прем'єр-міністр позиціонується як посада, яка розташована над міністрами (прем'єр не є «першим серед рівних», а, як наголошує Дж. Сарторі, «*primus among unequals*» [18, с. 153]). Фактично першим над міністрами часто є саме президент. А частота цього явища є винятково політичним наслідком – вона залежить від підтримки президента у суспільстві та парламенті. Саме через це пропонуємо корелювати конституційні повноваження президента й парламенту у контексті формувань і відставок урядів фактичними реаліями політичного життя у Грузії в проміжку 2004-2012 рр.

Це особливо актуально з огляду на те, що підтримка президента у грузинському суспільстві і політикумі виявилась, як демонструє практика, явищем не постійним і неоднозначним. З огляду на це, президент у період 2004-2012 рр. користувався різною мірою «довіри» парламенту. За методологією С. Скач, це може стати однією із причин виокремлення у межах напівпрезиденталізму (будь-якого зразку – чи то президент-парламентського, чи то прем'єр-президентського, якщо застосовувати традиційну й базову класифікацію) різних фаз – систем уніфікованої та розділеної більшості, розділеної меншості [19] (які конструюються

на основі співвідношення рівнів політичної підтримки у парламенті президента та уряду/прем'єр-міністра). В цьому ракурсі слід зазначити, що попри конституційну передбаченість можливості унілатерального впливу президента на процес формування уряду, традиційно Грузія не вважається прикладом заданого сценарію: у ній прем'єр-міністр призначається, а уряд формується за поданням президента й згодою парламенту. Внаслідок цього очевидно, що коли популярність президента зменшується (в силу результатів його діяльності, а також частково і діяльності урядів, які конституційно підзвітні перед президентом), особливо коли він не може отримати більшості у парламенті (у плані підтримки партій, які позиціонуються як пропрезидентські), тоді він стає обмеженим у виборі кандидата на посаду прем'єр-міністра. Передумова цього прямо викладена у конституції, бо президент обирається на п'ять років, а парламент формується на чотири роки.

Після революційних подій, а точніше у проміжку першої «постреволюційної каденції» президента та парламенту в проміжку 2004-2008 рр., досить складно було уявити, що популярність та, відповідно, повноваження президента будуть обмежені. Перспектива цього почала розглядатись у 2008 р., коли на президентських виборах М. Саакашвілі отримав 53,47 відсотка голосів виборців, що значно менше, а ніж на виборах у 2004 р., коли його підтримали 96 відсотків виборців. Але, з іншого боку, популярність пропрезидентських партій у парламенті від березня 2004 р. до жовтня 2012 р. (коли відбулись останні на момент аналізу парламентські вибори) понижена не була. Більше того, вона навіть зросла у своєму відсотковому наповненні (про це мова піде нижче). Це, за методологією С. Скач, свідчить про те, що для Грузії у 2004-2012 рр. була властива система консолідованої більшості, коли уряд й президент опирались на однакову парламентську більшість, а фактичним «інтерпретатором» преференцій політичного розвитку виступав саме конституційно більше впливовий інститут глави держави. Підстав говорити про ймовірність когабітації до жовтня 2012 р. фактично не існувало. Проте, зменшення популярності президента змусило політичні еліти Грузії приступити до роздумів про можливість переінтерпретації політичної системи. Це знайшло відображення у поправках до конституції, які були прийняті в 2010 р. (про що зазначено вище), а юридичне значення ж набудуть після чергових президентських виборів у 2013 р.

Ситуація суттєво змінилася після парламентських виборів 25 жовтня 2012 р., коли перемогу отримали опозиційні сили. Внаслідок цього (а також слідуючи тим традиціям формування урядів, які діяли досі – починаючи з 2004 р.) було створено опозиційний президенту уряд: прем'єр-міністр і президент опираються на підтримку різних частин/партій парламенту. Це, зі слів С. Скач, служить причиною когабітації і переходу напівпрезиденталізму у систему розділеної більшості: із однієї сторони, президент (на основі всезагальних виборів) опирається на більшість електорату, а прем'єр-міністр – на більшість у всенародно обраному парламенті, яка опозиційна до президента. Тому очевидно, що в заданих фазах одного типу напівпрезиденталізму урядові кабінети функціонують відмінно: 1) в умовах системи уніфікованої більшості (від прийняття у 2004 р. поправок до Конституції Грузії і до жовтня 2012 р., коли вперше за цей період було створено уряд силами опозиційної до президента партії) кабінети залежали переважно від повноважень/популярності президента; 2) в умовах системи розділеної більшості (від жовтня 2012 р., коли в країні мала місце перша у існуючій конституційній моделі когабітація, до президентських виборів, які повинні відбутись у жовтні 2013 р., оскільки саме після них країна має перейти до прем'єр-президентського зразку напівпрезиденталізму) кабінети залежать від домовленостей між главою держави і парламентом, особливо в контексті протистояння опозиційних одна до одної частин політикуму. Для того, щоб зрозуміти специфіку й детермінацію функціонування урядів, необхідно поетапно розглянути фази/підтипи президент-парламентського напівпрезиденталізму у Грузії в 2004-2012 рр. у контексті процесів формувань і відставок перших.

Ми здійснюватимемо це поступово, опираючись на історію розвитку політичної системи Грузії та функціонування в ній урядових кабінетів. Спочатку зосередимось на особливостях системи уніфікованої більшості. Один із принципів, котрий у лютому 2004 – жовтні 2012 рр. унеможлилював когабітацію, походить від моменту, що у Грузії президенти завжди були інтегровані у партійну політику. Тому їх (президентів) популярність становила принциповий фактор впливу на те, що провладна (урядово-формотворча) партія зможе виграти парламентські вибори. Це у проміжку 2004-2012 рр. відбувалось двічі.

Спочатку у січні 2004 р., як зауважено, президентом вибрано М. Саакашвілі, який позиціонувався (й навіть виступав як засновник) із Об'єднаним національним рухом (ЕНМ) – правоцентристською ліберального консерватизму та ліберального націоналізму партією проєвропейської орієнтації, яка була заснована у 2001 р. [11, 15]. А незабаром (у березні 2004 р.) проведено дострокові парламентські вибори, завданням яких став відхід від тих ідей, які репрезентував попередній політичний режим Е. Шеварднадзе. Цікаво те, що дані вибори слід

оцінювати як додаткові до виборів, які мали місце у листопаді 2003 р., проте були визнані як нелегітимні. Річ у тому, що в 2004 р. відбулось формування лише частини складу парламенту (хоч більшої) за пропорційною системою списків – так було обрано 150 депутатів. Ще 75 депутатів становили ті кандидати, котрі перемогли в одномандатних округах за наслідками виборів у листопаді 2003 р. Формально ми розраховуємо цих депутатів як непартійних. У результаті виборів сформовано наступну композицію парламенту:

Таблиця 1

### Результати парламентських виборів у Грузії, від 28 березня 2004 р.

| Партія/блок                          | Відсоток голосів, % | Кількість мандатів | Відсоток мандатів, % |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|
| Національний рух – Демократи (NM-D)* | 67,75               | 135                | 57,4                 |
| Права опозиція (МО)**                | 7,74                | 15                 | 6,4                  |
| Непартійні (листопад 2003 р.)        | -                   | 75                 | 31,9                 |
| Представники сепаратистської Абхазії | -                   | 10                 | 4,3                  |
| Разом                                | 75,49               | 235                | 100,0                |

\* Формально мова йде про виборчу коаліцію, яка була сформована 5 лютого 2004 р. у складі двох політичних партій: пропрезидентського Об'єднаного національного руху й партії «Об'єднаних демократів». Після отримання перемоги Об'єднаний національний рух зберіг свою назву, проте об'єднана (через виборчу коаліцію) фракція отримала назву «Національний рух – Демократи». Формально це була пропрезидентська фракція [15].

\*\* Права опозиція (МО) – об'єднаний список двох партій: 1. партія «Нові праві» (АМ або Нова консервативна партія – ліберально-консервативна політична сила, асоційований член Міжнародного демократичного союзу, а теж спостерігач Європейської народної партії); 2. «Промисловість врятує Грузію» (MGS, котра позиціонується як ліберальна).

Як бачимо, відбулось консолідування більшості у посаді президента і в складі парламенту. Тому систему можна розраховувати як систему уніфікованої більшості у межах президент-парламентської моделі напівпрезиденталізму. Крім того, як це стає відомо з деяких джерел<sup>7</sup>, серед 85 мандатів, котрі були сформовані в округах одномандатного характеру (разом із 10 депутатами, які становлять сепаратистську Абхазію), 23 депутати були асоційовані (або ж були навіть членами) з Об'єднаним національним рухом, а 15 депутатів становили опозицію (інші були непартійні).

Схожа ситуація склалась з наслідків виборів президента у січні 2008 р., коли Саакашвілі отримав 53,47 відсотка голосів виборців, а теж виборів парламенту, котрі відбулись у травні 2008 р. Внаслідок виборів законодавчого органу ситуація склалась наступним чином (було обмежено склад парламенту, але виборчу систему трансформовано в паралельну змішану систему – 75 депутатів у пропорційній і 75 депутатів у мажоритарній частинах системи; знижено прохідний бар'єр до 5 відсотків у межах пропорційної частини системи; скасовано мандати для Абхазії)<sup>8</sup>:

7 За даними сайту <http://www.civil.ge/>

8 Восени 2007 р. в Грузії відбулись демонстрації, які були спрямовані на критику президентського режиму та урядового кабінету З. Ногаїделі. Внаслідок цього була запропонована ідея про достроковість чергових президентських і парламентських виборів. Для вирішення ситуації запропоновано проведення національного референдуму щодо визначення дати парламентських виборів, який відбувався паралельно з виборами президента 5 січня 2008 р. Пропонувалось перенести парламентські вибори із жовтня 2007 р. (тоді вони не відбулись) на квітень-травень 2008 р. Цю ініціативу підтримали 79,17 відсотка голосів виборців. Розрахунок для терміну каденції парламенту у чотири роки ведеться від дати проведення парламентських виборів у листопаді 2003 р., оскільки, як зазначено вище, парламентські вибори у березні 2004 р. мали значення додаткових (або ж перевиборів). Також 5 січня 2008 р. громадяни визначались щодо можливого членства в НАТО – 77 відсотків громадян підтримали цю ідею.



## Результати парламентських виборів у Грузії, на 21 травня 2008 р.

| Партія/блок                                                         | Мандати у мажоритарній системі, № | Відсоток голосів у пропорційній системі, % | Мандати у пропорційній системі, № | Повна кількість мандатів |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Об'єднаний національний рух – «За переможену Грузію» (ENM)          | 71                                | 59,18                                      | 48                                | 119                      |
| «Об'єднана опозиція» *                                              | 2                                 | 17,73                                      | 15                                | 17                       |
| Партія Георгія Таргамадзе – Християнсько-демократичний рух (KDM) ** | -                                 | 8,66                                       | 6                                 | 6                        |
| Партія Шалви Нателашвілі – Грузинська лейбористська партія (SLP)*** | -                                 | 7,44                                       | 6                                 | 6                        |
| РПГ (SRP)****                                                       | 2                                 | -                                          | -                                 | 2                        |
| Разом                                                               | 75                                | 93,01                                      | 75                                | 150                      |

\* Виборчий блок «Об'єднана опозиція» складався з партій «Рух за свободу» (Tav), Консервативна партія Грузії (Sakartvelos Konservatiuli Partia, SKoP), Національний форум (Erovnuli Forumi, EP).

\*\* Християнсько-демократичний рух (KDM) – політична партія Грузії, заснована напередодні парламентських виборів – у лютому 2008 р. Позиціонується як релігійна, соціал-консервативна, християнсько-демократична, консервативна.

\*\*\* Соціалістична партія, яка заснована у 1995 р. Головною ціллю партії є членство в ЄС.

\*\*\*\* Республіканська партія (Республіканці) (SRP) – опозиційна щодо М. Саакашвілі партія консервативного лібералізму правоцентристського спрямування. Націоналістична сила.

В цілому, як бачимо, позиції М. Саакашвілі й його прихильників залишалися на досить високому рівні – особливо в плані парламентської репрезентації. Тому в цей період також доводилось говорити про систему уніфікованої більшості, котра проявляла себе в аналогічному плані як в проміжку 2004-2007 рр. В даний період у Грузії склалась практика однопартійного (одноблокового) домінування, коли базовим типом урядових кабінетів були технократичні (а однопартійність ж проявлялася у тому моменті, що NM-D й ENM становили більшість у плані підтримки урядового кабінету та президента).

На основі аналізу детермінант політичної системи у проміжку лютого 2004 – жовтня 2012 рр. ми виокремлюємо сім урядових кабінетів на чолі із наступними прем'єрами – З. Жванія, З. Ногаїделі, В. Гургенідзе (двічі), Г. Мгалоблішвілі, Н. Гілаурі і В. Мерабішвілі. Поміж прем'єр-міністрів більшість непартійні. Крім того, варто говорити і про технократичну композицію більшості урядових кабінетів Грузії (хоч окремі міністри й розраховувались саме як партійні – вони були асоційовані з владною пропрезидентською партією – спочатку із NM-D (Національним рухом – Демократами), а згодом з ENM (Об'єднаним національним рухом)). Єдиним урядом, який за своєю композицією нагадував партійний (точніше однопартійний більшості) кабінет, був перший уряд часів президентства М. Саакашвілі – на чолі із прем'єр-міністром З. Жванією (проіснував менше року).

Урядові кабінети в Грузії, у проміжку 2004-2012 рр.<sup>9</sup>

| Президент                                                   | Прем'єр          | Перебування при владі      | Партія прем'єра | Конструкція міністерських посад |
|-------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------|-----------------|---------------------------------|
| М. Саакашвілі 1<br>(2004-2007 рр.)<br>(NM-D)                | З. Жванія 2      | 28.03.2004 –<br>03.02.2005 | NM-D            | NM-D                            |
|                                                             | З. Ногаїделі     | 17.02.2005 –<br>16.11.2007 | н/п             | н/п + NM-D                      |
| Н. Бурджанадзе<br>(в.о.) (2007 р.)                          | В. Гургенідзе 1  | 22.11.2007 –<br>20.01.2008 | н/п             | н/п + NM-D                      |
| М. Саакашвілі 2<br>(2008р. – діючий<br>на 2012 р.)<br>(ENM) | В. Гургенідзе 2  | 20.01.2008 –<br>01.11.2008 | н/п             | н/п + NM-D                      |
|                                                             | Г. Мгалоблішвілі | 01.11.2008 –<br>30.01.2009 | н/п             | н/п + ENM                       |
|                                                             | Н. Гілаурі       | 06.02.2009 –<br>04.07.2012 | н/п             | н/п + ENM                       |
|                                                             | В. Мерабішвілі   | 04.07.2012 –<br>25.10.2012 | ENM             | н/п + ENM                       |
|                                                             | Б. Іванішвілі    | 25.10.2012 –<br>діючий     | КО              | КО + н/п                        |

Класичним прикладом урядів даного періоду в Грузії був кабінет на чолі із З. Ногаїделі, який було сформовано 17 лютого 2005 р. Формально прем'єр-міністр не був членом жодної партії, хоч разом з цим позиціонувався з Національним рухом – Демократами. Тим не менш, це дає підстави розраховувати посаду прем'єр-міністра як технократичну, тим паче з огляду на завдання які були поставлені перед урядом – мова йшла про жорсткий підхід до боротьби із корупцією, яка вразила всі сфери економіки. Крім того, решта складу уряду також була підібрана під реформування країни – тому й в цілому майже весь склад уряду був непартійним. В 2007 р. главу уряду оцінено як «кращого реформатора» року. Цей період визначено найбільшими показниками ефективності урядів та урядування в Грузії. Як наслідок проведення реформ, за показниками Світового банку з приводу ступеня сприяння розвитку умов ведення бізнесу, країна перемістилась за рік з 112 на 37 позицію<sup>10</sup>.

Схожим вважався й подвійний (формально) термін повноважень на посаді прем'єр-міністра В. Гургенідзе, що визначено показниками значної ефективності урядів<sup>11</sup>. Наступний непартійний

<sup>9</sup> Запропоновані всі урядові кабінети, які місце мали у проміжку 2004-2012 рр., тобто ті, що існували й системі уніфікованої більшості, й в системі розділеної більшості. Проте що даних кабінетів, як зазначено вище, запропоновано послідовний політологічний аналіз – спочатку до уваги беруться уряди в системі уніфікованої більшості, а потім – розділеної більшості.

<sup>10</sup> 16 листопада 2007 р. З. Ногаїделі оголосив про свою відставку з посади прем'єр-міністра за станом здоров'я. Після грузинсько-російської війни у вересні 2008 р. З. Ногаїделі виступив із різкою критикою внутрішньої та зовнішньої політики М. Саакашвілі. Вже 3 грудня 2008 р. він створив нову опозиційну партію «Рух за справедливу Грузію». Проте фактично він зблизився із російською владою.

<sup>11</sup> Цей уряд продовжив програму на проведення реформ у Грузії. Під час свого короткого перебування на посаді прем'єра В. Гургенідзе ініціював суттєві зміни у фінансній/монетарній політиці Грузії, котрі проклали шлях Грузії стати регіональним торговим і фінансовим центром. Прем'єр-міністр спричинив зміни у грузинському секторі фінансових послуг та покращив закон про промислові зони. Після збройного конфлікту між Росією та Грузією, у серпні 2008 р., політика уряду відіграла важливу роль у стабілізації економіки та сектору фінансів Грузії. Він отримав (у вересні 2008 р.) 750 млн. дол. США резервного кредиту від Міжнародного валютного фонду і 4,5 млрд. дол. США донорської допомоги. У результаті таких зусиль, грузинська економіка стабілізувалася після збройного конфлікту із Росією.

прем'єр, Г. Мгалоблішвілі, та його уряд демонструють єдиний зразок (у проміжку до виборів у жовтні 2012 р., коли в країні існувала система уніфікованої більшості) розвитку конфлікту в системі виконавчої влади Грузії. Але, як показала практика, президент інтерпретував конфлікт на свою користь<sup>12</sup>. Кабінети на чолі із Н. Гілаурі (2009-2012 рр.) і В. Мерабішвілі (2012 р.) теж сформовано як технократичні. Все це свідчить на користь фактичного зосередження всієї повноти виконавчої влади саме в руках президента – в умовах формальної дуальності виконавчої влади у Грузії в проміжку до жовтня 2012 р. не було зафіксовано жодного випадку коагітації.

У цілому ми формуємо висновок, що, на підставі поправок до конституції у 2004 р., а теж з огляду на одностороннє домінування в політичному процесі у 2004-2012 рр. тих партій, які асоціюються з президентом, в Грузії створено й апробовано сильну посаду президента, а теж інститут надзвичайно слабкого парламенту в умовах формального дуалізму виконавчої влади. Позиція прем'єр-міністра у цій ситуації, як показує досвід, була визначена як відносно слабка, адже на практиці президент мав майже необмежені повноваження у процесі формування, а також припинення повноважень виконавчих органів влади (ця система в значній мірі нагадує модель, яка сьогодні реалізується у Росії). Формально в Грузії втілено систему президент-парламентського напівпрезиденталізму. За методологією М. Шугарта, доводиться говорити про фактичне превалювання модифікованого зразку президент-подібного напівпрезиденталізму. Річ у тому, що напівпрезиденталізм на практиці корелював поміж напівпрезиденталізму як таким й президенталізмом. У плані провадження більшості президента й «урядової/парламентської» більшості доводиться говорити про систему уніфікованої більшості (за методикою С. Скач). При цьому цікавим видається той момент, що ще на початку 2004 р. М. Саакашвілі говорив про те, що в Грузії «буде створено найсильніший у світі парламент, а президент же виявиться слабшим, ніж був до прийняття поправок» (мова мала йти, за словами І. Арешідзе, про «квазіпарламентську» систему – на практиці реалізовано «квазіпрезидентську» систему [3]). Цікаве і наступне: система, що почала діяти у 2004 р., свого часу була запропонована у проекті поправок до конституції Е. Шеварднадзе (в 2001 р.).

Тим не менш, як демонструють результати чергових парламентських виборів у жовтні 2012 р., про що зазначено вище, існуюча «рівновага» у системі виконавчої влади в Грузії виявилась хиткою із огляду на поєднання конституційних приписів й фактичного розвитку подій. Річ у тому, що переможу на виборах отримав опозиційний до президента електоральний блок «Грузинська мрія» (КО). У парламенті склалась біполярна структура позиціонування фракцій – із однієї сторони, нова більшість у складі партій, які перед виборами увійшли в електоральний блок (їх було шість), а з іншої сторони, пропрезидентська партія, яка в проміжку останніх восьми років була у статусі парламентської більшості, а сьогодні стала парламентською опозицією. Разом із тим, до парламенту не потрапили інші політичні партії. А все це свідчить, що партійна система Грузії прийшла до двоблокової конструкції:

Таблиця 4

#### Результати парламентських виборів у Грузії, від 1 жовтня 2012 р.<sup>13</sup>

| Партія/блок                         | Мандати у мажоритарній системі, № | Відсоток голосів у пропорційній системі, % | Мандати у пропорційній системі, № | Повна кількість мандатів |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| «Грузинська мрія» (КО)*             | 41                                | 54,97                                      | 44                                | 85                       |
| Об'єднаний національний рух (ENM)** | 32                                | 40,34                                      | 33                                | 65                       |
| Разом                               | 73                                | 95,31                                      | 77                                | 150                      |

12 В грудні 2008 р. поміж прем'єр-міністром та президентом стався інцидент, після якого Г. Мгалоблішвілі хотів піти у відставку. Проте М. Саакашвілі відставки не прийняв. Після цього прем'єр-міністр поїхав на клінічні обстеження до Німеччини і, повернувшись, знову оголосив про відставку за станом здоров'я. Президент підписав її 30 січня 2009 р.

13 Парламентські вибори приводились за змішаною пропорційно-мажоритарною системою. Але вона дещо модифікована від моделі, яка задіяна у 2008 р. Тоді використано «чисту» паралельну змішану систему, а тепер – незначну перевагу було зроблено на користь пропорційної складової щодо мажоритарної (77 мандатів щодо 73 мандатів, відповідно).

\* Електоральна коаліція «Грузинська мрія» (КО) складається зі шести партій: 1). «Грузинська мрія – Демократична Грузія» (КО-DS); 2). Консервативна партія Грузії (SKP) – націоналістична і соціал-консервативна правоцентристська партія; 3). «Промисловість врятує Грузію» (MGS) – консервативна правоцентристська партія; 4). Республіканська партія Грузії (SRP) – ліберальна правоцентристська партія; 5). «Наша Грузія – Вільні демократи» (OGFD) – ліберальна партія; 6). Національний форум (EP) – націоналістична партія. Ідеологічне спрямування електоральної коаліції не є одновекторним. Одна частина партій позиціонується як проринкова та прозахідна ліберальна, а інша – як радикально націоналістична із елементами ксенофобської риторики. Крім того, в коаліцію входить частина адміністрації Е. Шеварднадзе, яка була усунута від влади в 2003 р. [15, с. 123].

\*\* Партія ідеологічно сьогодні позиціонується як консервативна правоцентристська партія «всіх виборців» (англ. «catch-all party») [15, с. 123].

В цих умовах глава держави не скористався своїм конституційним правом на очікування чергових президентських виборів, які досі служили основою формування нового складу уряду, а вдався до практики застосування поправок до конституції, які були прийняті у 2010 р.<sup>14</sup>, але в повній мірі мають вступити в дію у 2013 р. Це означає, що президент Грузії винятково пішов за логікою прем'єр-президентського зразку напівпрезиденталізму, коли ключовим формотворчим фактором нового уряду є композиція кожного чергового/позачергового «нового» складу парламенту. На цій основі було сформовано кабінет Б. Іванішвілі, котрий відразу опинився у ситуації когабітації до глави держави<sup>15</sup>. А з огляду на це, політична система Грузії фактично почала апробувати модель розділеної більшості. В зазначеній ситуації показово, що поточний уряд створено як партійний (за винятком незначної кількості міністрів, які лишаються непартійними<sup>16</sup>). Ще цікавіше, що формально мова йде про однопартійний уряд більшості, хоча фактично він сформований декількома партіями, які входять у електоральну коаліцію «Грузинська мрія». Загалом же композиція міжпартійного розподілу в урядовому кабінеті Б. Іванішвілі виглядає наступним чином:

Таблиця 5

## Композиція урядового кабінету Б. Іванішвілі, станом на 25 жовтня 2012 р.

| Політична партія                                | Кількість міністерських посад | Відсоток міністерських посад |
|-------------------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| «Грузинська мрія – Демократична Грузія» (КО-DS) | 8                             | 40,0                         |
| «Наша Грузія – Вільні демократи» (OGFD)         | 4                             | 20,0                         |
| Національний форум (EP)                         | 1                             | 5,0                          |

14 Із методологічного ракурсу слід наголосити, що в Грузії після демонстрацій у 2007 р., військового конфлікту із Росією у 2008 р., а теж політичної кризи у 2009 р. почалась робота над розробкою нової конституції (поправок). Було створено Національну конституційну комісію (8 червня 2009 р.), яка поділена на дев'ять напрямів діяльності. В процесі діяльності було запропоновано декілька проектів. Проте проголосовано було за так званий «перший проект» (конституціоналіста А. Демерашвілі) – тобто «гібридну модель», за якою пропонувалось запровадження напівпрезиденталізму з превалюванням елементів парламентаризму (формально мова йде про прем'єр-президентську ідею у форматі напівпрезиденталізму) [4].

15 Під когабітацією, за визначенням Д. Самуельса та М. Шугарта [17], Р. Елгі [5] та за уточненням В. Литвина [1], А. Романюка і В. Мельника [2], ми розуміємо ситуації, коли президент і прем'єр-міністр репрезентують протилежні партії і президентська партія не входить в уряд у системах, які розраховані як напівпрезидентські.

16 Непартійні міністри навіть не заміщені не за квотою президента, як це відбувалось раніше у випадку міністрів оборони, внутрішніх справ і закордонних справ. Кількість непартійних міністрів становить 30 відсотків. Проте із огляду на те, що формування уряду відбувалось за ініціативою розстановки партій у парламенті після чергових виборів, а також на те, що посада прем'єр-міністра заміщена лідером політичної партії та електоральної коаліції, є всі підстави називати цей уряд партійним (принаймні напівпартійним) – але аж ніяк не технократичним. На користь цього також свідчить той факт, що всі міністерські посади, зайняті непартійними міністрами, позиціонуються з квотою урядової партії.

|                                     |    |       |
|-------------------------------------|----|-------|
| Республіканська партія Грузії (SRP) | 1  | 5,0   |
| Консервативна партія Грузії (SKP)   | 0  | 0,0   |
| «Промисловість врятує Грузію» (MGS) | 0  | 0,0   |
| Непартійні                          | 6  | 30,0  |
| Разом                               | 20 | 100,0 |

Як наслідок такого розвитку подій, можна сформулювати висновок, що політичні реалії в Грузії випереджують інституційний розвиток країни. Вперше з 2004 р. було сформовано уряд на партійній основі, при цьому ключовим агентом його формування був новообраний парламент. Вперше з 2004 р. президент опинився в ситуації прямої залежності від інверсної опозиційної більшості у парламенті, що стало основою для початку першого досвіду когабітації в постреволюційній історії Грузії. З огляду на це слід відмітити два моменти: позитивний полягає у тому, що політична система Грузії в більшій мірі відповідає патернам парламентських демократій, які властиві для країн Західної і Центральної Європи; негативний зводиться до того, що моделі прем'єр-президенталізму передують саме досвід системи розділеної меншості.

Підводячи підсумок із приводу особливостей функціонування урядів у різних фазах президент-парламентського напівпрезиденталізму в Грузії, хочемо зазначити, що задля більшості із них (кількісно) властива посада прем'єр-міністра, яка майже завжди, починаючи із 2004 р. та до 2012 р., є аполітичною. Така кореляція в своїй основі побудована, здебільш, на атрибутах домінування президента в політичному процесі в умовах президент-парламентського напівпрезиденталізму за системою уніфікованої більшості. Це відображалось у тому, що прем'єр-міністр, в принципі, не мав підтримки електорату, а тому «ставився на посаду» як технічний службовець (в дечому це було успадковано від системи державних міністрів, які були нормою у період президентських повноважень Е. Шеварднадзе). Це своїм наслідком мало президенціалізацію політичної системи Грузії: прем'єр-міністр хоч й був визначений як друга за політичними функціями посада в країні, та все ж вона не мала, зазвичай в силу наслідків електоральних преференцій, достатньої персональної популярності для просування власних (зокрема, політичних) програм. Це є підставою формування висновку, що традиційно в Грузії прем'єр-міністр позиціонується як адміністратор, який абсолютно субординований перед президентом. А це знову ж такі зумовлено одностороннім впливом на політичний процес президента і пропрезидентської партії у парламенті. З огляду на це, із березня 2004 р. (від прем'єр-міністра З. Жванії) й до жовтня 2012 р. (до закінчення повноважень прем'єра В. Мерабішвілі) формувались переважно технократичні і/чи напівтехнократичні кабінети. Виняток може становити лиш перший уряд, створено у даний період, – кабінет на чолі із З. Жванією, – який сформовано фракцією пропрезидентської партії «Національний рух – Демократи» (NM-D). На відміну, інша конструкція формування і призначення урядів (яка також передбачена конституційно) стала властивою Грузії в умовах системи розділеної більшості: посада прем'єр-міністра стала політичною, а уряд було сформовано як партійний. А це означає, що стримування президенціалізації політичної системи в умовах президент-парламентського напівпрезиденталізму можливе лише на основі зміни електоральних преференцій на користь опозиційних партій. Це доводить, що когабітація може мати як позитивні, так і негативні політичні наслідки. Позитивні, коли вона на основі конфлікту у системі виконавчої влади сприяє демократизації (на основі перемоги демократичної опозиції) політичного режиму. Негативні, коли когабітація відбувається в середовищі усталених (консолідованих) демократичних цінностей, що загрожує втратою вертикальної і горизонтальної підзвітності влади.

### Бібліографічні посилання

1. Литвин В. Теорія та практика когабітації в напівпрезидентських системах Європи / Віталій Литвин // Освіта регіону : політологія, психологія, комунікації. – 2011. – № 4. – С. 140-149.
2. Романюк А. Інститут когабітації та політичні наслідки його реалізації в Україні / Анатолій Романюк, Володимир Мельник // Сучасна українська політика : Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 17. – С. 69-73.
3. Areshidze I. An Opportunity Lost? Constitutional Changes in Georgia at the Start of the Saakashvili Presidency / Irakly Areshidze // Center for International Private Enterprise. – 2004. – 6 p.

4. Demetrashvili A. Government of Georgia on the Central Level : The Balance between its Branches / Avtandil Demetrashvili, Zurab Jibgashvili, Vakhtang Khmaladze, Alexander Nalbandov, Levan Ramishvili, Davit Usupashvili // Arakelian A. Constitutional/Political Reform Process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan : Political Elite and Voices of the People / Armineh Arakelian, Gliia Xodia. – Tbilisi, 2005. – P. 6-23.
5. Elgie E. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies / Robert Elgie // Taiwan Journal of Democracy. – 2007. – Vol. 3. – No. 2. – P. 53-71.
6. Elster J. Institutional Design in Post-communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea / Jon Elster, Claus Offe, Ulrich Preuss. – Cambridge University Press, 1998. – 364 p.
7. Gallaher M. Representative Government in Western Europe / Michael Gallagher, Michael Laver, Peter Mair. – McGraw-Hill Education, 1992. – 330 p.
8. Hayward J. Governing Europe / Jack Hayward, Anand Menon. – Oxford University Press, 2003. – 516 p.
9. Kapanadze A. The Constitution-making Politics in Georgia / Anna Kapanadze // Budapest, Central European University : Department of Political Science, 2010. – 48 p.
10. Kimber R. Constitutions, treaties, and official declarations around the world [Електронний ресурс] / Richard Kimber. – PS Resources. – Режим доступу : <http://www.politicsresources.net/const.htm>
11. Lincoln M. Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution / Mitchell Lincoln. – University of Pennsylvania Press, 2009. – 180 p.
12. Madison J. The Federalist Papers : No. 48 / James Madison // The Avalon Project at Yale Law School. – February 1, 1788.
13. Manjavidze G. Comparison of Appointment and Dismissal Powers of the Executive Branch in Germany, France and Georgia / Giorgi Manjavidze // Budapest, Central European University : Department of Legal Studies. – 2009. – 50 p.
14. Murphy W. Constitutions, Constitutionalism, and Democracy / Walter Murphy // Greenberg D. Constitutionalism and Democracy Transitions in the Contemporary World / Douglas Greenberg. – Oxford University Press, 1993. – 391 p.
15. Nodia G. The Political Landscape of Georgia : Political Parties : Achievements, Challenges and Prospects / Ghia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. – Eburon, Delft, 2006. – 268 p.
16. Preuss U. Constitutional Power-making for the New Polity : Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution / Ulrich Preuss // Rosenfeld M. Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy / Michel Rosenfeld. – Durham and London : Duke University Press, 1994. – P. 143-164.
17. Samuels D. Presidents, Parties, and Prime Ministers : How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior / David Samuels, Matthew Shugart. – Cambridge University Press, 2010. – 310 p.
18. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. – Houndmills : Macmillan Press, 1994. – 219 p.
19. Skach C. Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic / Cindy Skach. – New Jersey : Princeton University Press, 2005. – 151 p.
20. Slider D. The Constitution / Darrell Slider // Curtis G. Georgia : A country study / Glenn E. Curtis. – Library of Congress Federal Research Division, 2010. – 166 p.
21. Vile M. Constitutionalism and the Separation of Powers / M. J. C. Vile. – Oxford : Clarendon Press, 1967. – 455 p.
22. Woldendorp Jaap. Party Government in 48 Democracies (1945-1998) : composition, duration, personnel / Jaap Woldendorp, Hans Keman, Ian Budge. – London : Kluwer Academic Publishers, 2000. – 580 p.

УДК 94(47)“19”

**И. Е. Барыкина**

*Санкт-Петербургский Институт истории РАН*

### ВСЕМИЛОСТИВЕЙШИЕ МАНИФЕСТЫ XIX СТОЛЕТИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

Всемилостві маніфести були одним із механізмів здійснення самодержавного права помилування і милостей. Ця політична технологія дозволяла владі регулювати взаємини із суспільством, корегуючи оголошення найвищих милостей; силу з якою «натягувалося» кермо влади. Порівняльний огляд Всемилоствивого маніфесту, підготовлений Канцелярією Комітету