

Бялоблочкий З.

Правительственные кабинеты и их атрибуты в контексте «зрелого» транзита конституционного дизайна в Армении (1998–2012 гг.)

В статье предложен анализ «зрелого» этапа конституционного дизайна в Армении (1998–2012 гг.). Определено место и атрибуты правительства в контексте отличных форматов армянского полупрезидентализма. Проанализированы конструкции и способы формирования правительств, определено различие между ними в условиях превалирования того или иного формата партийной или непартийной композиции парламента. Определены проблемы конституционного дизайна в Армении.

Ключевые слова: правительство, правительственный кабинет, политическая система, конституционный дизайн, полупрезидентализм, премьер-президентализм, президент-парламентаризм.

У статті запропоновано аналіз «зрілого» етапу конституційного дизайну у Вірменії (1998–2012 рр.). Визначено місце та атрибути уряду в контексті відмінних форматів вірменського полупрезиденталізму. Проаналізовано конструкції та способи

формування урядів, визначено різницю між ними в умовах превалювання того чи іншого формату партійної чи непартійної композиції парламента. Визначено проблеми конституційного дизайну у Вірменії.

Ключові слова: уряд, урядовий кабінет, політична система, конституційний дизайн, полупрезиденталізм, прем'єр-президенталізм, президент-парламентаризм.

The article is dedicated to analyzing the «mature» stage of constitutional design in Armenia (1998–2012). The author defined the place and attribute of cabinets in context of different formats of Armenian semi-presidentialism; analyzed the structures and methods of cabinet formation; defined the difference between cabinets in terms of party/non-party format prevalence in parliamentary composition; described problems of constitutional design in Armenia.

Key words: cabinet, cabinet government, political system, constitutional design, semi-presidentialism, premier-presidentialism, president-parliamentarism.

УДК 328.17

Бялоблочкий З.,
доктор политологии, вице-ректор
Высшей школы региональной
экономики
(м. Кутно, Республика Польша)

Формирование определенного конституционного дизайна политической системы является фундаментальным камнем процесса институционализации политических учреждений, а также в плане принятия консолидированного решения по поводу развития заданной институции в тех или других политических практиках. В этом ракурсе Армения представляет собой очень интересный случай, особенно с учетом того, что конструирование в ней конституционного механизма (в данном случае мы ударение делаем на распределении полномочий между центрами политического влияния – ветвями власти) происходило по нескольким паттернам, которые стали основанием выделения по меньшей мере двух фаз развития практик институциональных/межинституциональных отношений – «ранней» и «зрелой». Первая представляет собой ситуацию конституционных поисков, а также первой попытки апробации конституционного дизайна, когда особенности функционирования политических институтов позиционировались как неинституционализованные и внутренне конфликтные (1990–1998 гг.). А при второй попытке конституционный процесс начал набирать более систематизированный и консолидированный формат, и политические институты начали функционировать по институционализированным практикам (начиная с 1998 г., но особенно активно в 2007 г.). Две фазы конституционных поис-

ков и дизайна Армении требуют научного анализа, особенно в контексте функционирования правительств – своеобразной «вершины» пирамиды распределения властных полномочий, вокруг которой и происходит конструирование основных законов и конституционных дизайнов.

На основании этого объектом исследования является политическая система Армении в период 1998–2012 гг., предметом – правительственные кабинеты и их атрибуты в контексте «зрелого» транзита конституционного дизайна в Армении (1998–2012 гг.).

Проблема актуализируется тем, что в 1995 г. в Армении была институционализована конституционная полупрезидентская система правления. Однако, как показал опыт 1995–1998 гг., политическая система развивалась по различным паттернам: 1) в 1995–1997 гг. – как система унифицированного большинства и президент-доминирующая фаза полупрезидентализма («фактический» президентализм); 2) в 1998 г. – как система разделенного большинства и премьер-доминирующая фаза полупрезидентализма («фактический» полупрезидентализм, в условиях которого Армения впервые в новейшей истории апробировала опыт когабитации) [1].

В результате политических событий 1997–1998 гг. (влиянию как внутренних, так и внешних

факторов) в парламенте сложилась такая партийная/межпартийная/непартийная композиция, когда президент Л. Тер-Петросян (избирался дважды в 1991 и в 1996 гг.) очутился в ситуации отсутствия парламентской поддержки. Зато доминирующее политическое влияние перешло к премьер-министру Г. Кочаряну, который был наделен поддержкой большинства в парламенте. Впервые в постсоветском политическом процессе Армении премьер-министр был наделен большим неформальным влиянием, чем глава государства, а правительство действительно позиционировалось как высший институт исполнительной власти. В результате отсутствия опыта решения проблемы когабитации глава государства принял решение «уйти в отставку», в результате чего должны были состояться досрочные президентские выборы. После этих событий ситуация когабитации была преодолена, однако одновременно Армения очутилась перед политической дилеммой: продолжать предыдущую институционную практику или осуществлять поиски в направлении модификации своего конституционного дизайна.

Для того чтобы уточнить динамику событий, которые имели место в Армении после отставки президента Л. Тер-Петросяна, следуют обратить внимание на следующее. Во-первых, опыт когабитации был прекращен на основании второго тура досрочных выборов (30 марта 1998 г.), победу в которых одержал Г. Кочарян (Л. Тер-Петросян участия в выборах принимать не мог). Формально новоизбранный президент Армении позиционировался как непартийный, но он получил поддержку большинства в парламенте. Во-вторых, это нашло свое отображение в формировании технократического правительства во главе с А. Дарбиняном. Следует отметить, что в промежутке 1990–1998 гг. в Армении формировалось лишь технократические правительства. Это доказывает, что после президентских выборов система функционировала по «традиционным» для того периода развития Армении паттернам. Однако в данном случае причина формирования технократического правительства была несколько другой: раньше технократия была следствием умения президента договориться с депутатской фракцией и депутатами, которые были внефракционными/внепартийными, а с 1998 г. – следствием нежелания фракции уступать политические ожидания в интересах усиления полномочий отдельных акторов. Поэтому не удивительно, что Г. Кочарян поставил вопрос о конституционной реформе как одним из краеугольных камней своей предвыборной платформы. Как отметил член Конституционного суда Армении Ф. Тохян, существовало три больших вопроса в процессе пересмотра конституции: вопрос прав человека, взаимоотношений между ветвями власти и обеспечение реальной системы сдерживаний и противовесов, реформи-

рования существующей системы самоуправления. Будучи избранным на должность, Г. Кочарян 19 мая 1998 г. подписал указ о создании Конституционной комиссии для подготовки и проведения реформы. В результате многолетней деятельности комиссии было предложено столько поправок, что в сумме их начали именовать «новой версией» существующего основного закона.

Вместе с этим велась разработка и альтернативных проектов. Один из них, который касался возможности внедрения парламентской системы, был предложен Ш. Кочаряном – главой Постоянной комиссии Национальных собраний по вопросам науки и образования. В противовес ему был предложен так называемый «официальный» проект, который предусматривал сохранение действующей конституционной системы с определенным усилением полномочий парламента и правительственного кабинета (в принципе, это должно было бы означать движение в направлении «парламентаризации политической системы»). Государственный (официальный) проект попал в парламент лишь в июле в 2001 г., а после этого через два года (в мае в 2003 г.) вынесен на референдум. Он не был поддержан гражданами. Вследствие этого президент Г. Кочарян продолжал и дальше действовать в пределах формально президент-парламентской системы полупрезидентализма (данная модель установлена конституцией в 1995 г.).

Целью анонсированных изменений было обеспечение сбалансированных отношений между президентом и исполнительной и законодательной ветвями власти в соответствии с принципом сдерживаний и противовесов. Это должно было быть сделано без замены полупрезидентского формата системы правления в плоскости изменения объема полномочий премьер-министра. Предлагалось отменить право президента запрещать все правительственные решения, а также отмену возможности назначения судей. То есть изменения предусматривали трансформацию института президента только в главу государства. Относительно способа назначения премьер-министра, было предложено следующее: если премьер-министр не назначен президентом в течение 20 дней или если программа правительства не утверждена процедурой вотума доверия, то Национальные собрания по окончании этого периода, но в течение двух недель, получали право самостоятельно назначать премьер-министра. Процедура требовала «50 процентов + 1 мандат» голосов полного состава парламента. Как бы парламента не сформировал правительство таким образом, однако повторное право выдвижения кандидатуры имел бы опять таки президент. Это означало бы начало нового «цикла» формирования правительства. Впрочем второй «цикл» был значительно короче и более простым. Относительно его было опре-

делено следующее требование: если парламент не выражал вотум доверия кандидату от президента в премьер-министры, имела бы место отставка парламента в течение не раньше 30 и не позже 40 дней после принятия решения относительно досрочного прекращения его полномочий. Изменения, по мнению авторов конституционной поправки, создали бы дополнительные институциональные пределы, которые гарантировали бы действенность механизмов преодоления вероятных исполнительных кризисов (или кризисов в системе исполнительной власти) [3].

Однако на практике в случае возникновения и существования значительных и постоянных споров между президентом и парламентом у парламента отсутствовали любые институциональные механизмы, которые позволяли ему назначать ответственный кабинет во главе с премьер-министром. Поэтому поправки, которые предложили в 2003 г., должны были гарантировать Национальным собраниям не только принимать или отклонять кандидатуру президента на должность премьер-министра (своего рода «пассивная позиция»), а исполнять более активную роль в процессе формирования правительства. Также предлагалось упразднить норму, которая требовала контрассигнации всех актов премьер-министра (правительственных актов) президентом, однако проект не прошел. И, как отмечает А. Шайо, это и не удивительно, поскольку переместить западноевропейский опыт на практику страны Восточной Европы, которая находилась на этапе транзита, очень сложно, и если это происходит, то скорее всего придется говорить о простой «трансплантации», которая вовсе не приспособлена к национальным условиям [4, с. 44]. Аналогичных взглядов придерживаются Т. Карозерс [2, с. 95] и Ф. Шиммельфенниг [5, с. 119].

Одной из причин непринятия практически ни одной поправки к конституции являлось то, что ни одна правительственная партия, а тем более президент, не были довольны логично предполагаемыми последствиями изменения конституционной системы. Неудовлетворенной была и оппозиционная партия, которая требовала еще большего усиления полномочий парламента. Кроме того, политические лидеры двух «полюсов политического спектра» (властного и оппозиционного) имели надежду на президентские выборы в 2003 г.

Однако после президентских выборов, как и в 1998 г., практически ничего не изменилось.

В плане правительственных кабинетов следуют отметить, что по результатам парламентских выборов в 1999 г. в Армении начался период формирования правительств на партийной (хотя и не полностью) основе. В целом в течение 1999–2007 гг. в государстве созданы такие правительственные кабинеты: однопартийные правительства меньшинства во главе с премьер-мини-

страми В. Саркисяном, а также с его братом А. Саркисяном; коалиционные правительства (в том числе с поддержкой непартийных депутатов) во главе с премьером А. Маргаряном (дважды). Первое коалиционное правительство (в модифицированном понимании) было сформировано в Армении А. Маргаряном 12 мая 2000 г. в составе двух политических партий: Блока «Единство» и Армянской революционной федерации. В данном случае речь шла о минимальной коалиции (когда выход любой фракции из коалиции считался причиной прекращения полномочий правительства, в результате потери «необходимого уровня» парламентской поддержки).

Второе коалиционное правительство создано А. Маргаряном в 2003 г. Его составили Республиканская партия Армении, «Страна закона» и Армянская революционная федерация (ННК + ОЕК + ННТ). Фактически правительство было сформировано на партийных принципах: должность почти всех министров распределена между представителями партии.

Специфика второго правительственного кабинета А. Маргаряна заключалась в том, что он был коалиционным большинством лишь условно. Если принимать во внимание количество мандатов, которое было свойственно трем коалиционным партиям в парламенте, то в сумме это были 63 депутата. Поэтому коалиционная партия была вынуждена получить поддержку непартийных депутатов. А формально это значило, что в данном случае следует говорить о коалиционном правительстве меньшинства (в «чистом» понимании) с элементами технократического способа его дополнения для гарантирования большинства на момент формирования правительства.

Правительственная коалиция продолжила работу над поправками к конституции. Через год после формирования кабинета был предложен официальный проект новой поправки к конституции (август 2004 г.). Кроме того, к рассмотрению было предложено два дополнительных оппозиционных проекта, направленных на формат, согласно которому приоритетные полномочия имел бы парламент, а президент должен был бы позиционироваться как символическая политическая фигура, которая избирается парламентом.

Весной 2005 г. в парламенте начались дебаты по поводу предложенных поправок. При этом во внимание взят официальный проект, предложенный правительством, а два других отклонены, по поводу чего Венецианская комиссия открыто выразила недовольство. Однако уже 27 ноября 2005 г. был проведен референдум, в котором приняло участие свыше 65 процентов граждан с правом голоса, проголосовавших в большинстве своем (94,5%) за необходимость внесения изменений в действующую конституцию.

В результате принятия поправки ситуация изменилась следующим образом: были ограничены полномочия президента в пользу парламента, а также премьер-министра и правительства; президент был лишен влияния на работу Совета судей. Кроме того, президент потерял возможность назначать мэра Еревана, должность которого стала выборной.

Учитывая внедрение в Армении премьер-президентской модели, существенно изменилась конструкция формирования правительственных кабинетов, ведь они с мая 2007 г. стали ответственными исключительно перед парламентом. Второй правительственный кабинет С. Саргсяна был коалиционным в составе двух парламентских партий – ННК + ВНК. С коалицией сотрудничали также Армянская революционная федерация (ННТ) и партия «Страна закона» (ОЕК). Правительство прекратило существование 19 февраля 2008 г. вследствие того, что премьер-министр был зарегистрирован в качестве кандидата на должность президента и по результатам выборов ее получил.

После этого сформирован полностью новый правительственный кабинет во главе с премьер-министром Т. Саркисяном. В состав правительства вошли три партии: Республиканская партия (ННК), Страна закона (ОЕК) и Армянская революционная федерация (ННТ). В целом правительство опиралось на поддержку 89 из 131 депутата в парламенте. То есть в данном случае речь шла об избыточно победной коалиции, в которой выход аддитивного партнера не приводил к потере большинства в парламенте. Однако 27 апреля 2009 г. Армянская революционная федерация вышла из коалиции и перешла в оппозицию, правительственная коалиция была переформатирована и приобрела признаки минимально победной.

В целом следует отметить, что политическая система Армении в период 1998–2012 гг. прошла несколько этапов своей трансформации: 1) этап полупрезидентализма президент-парламентского типа (по результатам принятия конституции 1995 г.) На данном этапе существовала модель президентского парламентаризма, когда президент мог освободить премьер-министра/правительство и распустить парламент. Эта система может быть отмечена как система доминирующего лидерства, в которой президент доминировал над премьер-министром. В анализируемом промежутке времени мы выделяем такие периоды: а) 1998–2000 гг. – система разделенного меньшинства и президент-доминирующая фаза; б) 2000–2007 гг. – система унифицированного большинства и президент-доминирующая фаза. 2) премьер-президентский полупрезидентализм (2007–2012 гг.) – модель смещенного доминирования лидерства через переход власти от президента к премьер-министру, система унифициро-

ванного большинства, а тоже сбалансированная фаза полупрезидентализма.

Итак, важное значение в конструкции имеет оценивание того, насколько эффективно происходило сочетание президентских полномочий с поддержкой главы государства в парламенте. Диапазон колеблется от абсолютной или однопартийной модели поддержки большинства до формата коалиционного большинства или многопартийной поддержки. Относительно действующего президента С. Саргсяна, избранного в 2008 г., пока еще рано говорить о какой-то обнаруженной специфической ситуации, поскольку в отмеченный период было сформировано лишь два правительственных кабинета. При этом следует отметить, что президент и правительство опираются на одинаковое партийное большинство в парламенте. И речь здесь идет о трипартийной коалиционной структуре в первом случае, а во втором – о двухпартийной. В этом плане следуют отметить специфику, которую играет избирательная система Армении. Так, поэтапное сокращение квоты депутатов, избираемых в одномандатных округах как непартийных, играет стабилизирующую роль, особенно в той ситуации, когда трудно сформировать кабинет силой лишь одной партии. Сокращение количества непартийных депутатов (сегодня их 17) свидетельствует также и о постепенной стабилизации партийно-избирательной системы в Армении. Если же стабильность кабинета гипотетически становится тем фактором, который способствует увеличению политической эффективности правительства, тогда можно считать, что страна в плане развития исполнительной структуры сделала реальный шаг вперед.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Гимишян М. Политическая и конституционная реформы в Армении / М. Гимишян // Аракелян А. Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: политическая элита и голос народа / А. Аракелян, Г. Нудиа. – Тбилиси, 2005. – С. 134–155.
2. Carothers T. The Rule of Law Revival / T. Carothers // *Foreign Affairs*. – 1998. – Vol. 77. – № 2. – P. 95–106.
3. Markarov A. Regime Formation and Development in Armenia / A. Markarov // Uyama Tomohiko. *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia : 21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies*. – 2007. – № 14. – P. 301–329.
4. Sajo A. What is Wrong with Western Support for East European Legal Reform : Universal Rights, Missionaries, Converts, and Local Savages / A. Sajo // *East European Constitutional Review*. – 1997. – Vol. 44.
5. Schimmelfennig F. International Socialization in newEurope:RationalActioninanInstitutionalEnvironment/ F. Schimmelfennig // *European Journal of International Relations*. – 2000. – Vol. 6. – № 1. – P. 109–139.