

УРЯДОВІ КАБІНЕТИ ТА ЇХ АТРИБУТИ В КОНТЕКСТІ «ЗРІЛОГО» ТРАНЗИТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ДИЗАЙНУ У ВІРМЕНІЇ (1998-2012 РР.)

Запропоновано аналіз «зрілого» етапу конституційного дизайну у Вірменії (1998-2012 рр.). Визначено місце та атрибути урядів у контексті відмінних форматів вірменського напівпрезиденталізму. Проаналізовано конструкції / способи формування урядів, визначено різницю між ними в умовах превалювання того чи іншого формату партійної / непартійної композиції парламенту. Означено проблеми конституційного дизайну у Вірменії.

Формування певного конституційного дизайну політичної системи становить дуже вагомий процес у плані інституціоналізації цілої низки політичних установ, а також у плані прийняття консолідованого рішення із приводу розвитку заданих інституцій у тих чи інших політичних практиках. У цьому ракурсі Вірменія собою становить дуже цікавий випадок, особливо із огляду на те, що конструювання у ній конституційного механізму (в даному випадку ми наголос робимо на розподілі повноважень поміж центрами політичного впливу/гілками влади) відбувалося за кількома патернами, котрі стали

підставою виокремлення щонайменше двох фаз розвитку практик інституційних / міжінституційних відносин: «ранньої» та «зрілої». Перша становить собою ситуацію конституційних пошуків, а також перших спроб апробації конституційного дизайну, коли особливості функціонування політичних інститутів позиціонувались як неінституціоналізовані та внутрішньо-конфліктні (1990-1998 рр.). А друга репрезентує випадок, коли конституційний процес почав набирати більш систематизованого і консолідованого формату, а політичні інститути почали функціонувати за інституціоналізованими практиками (починаючи із 1998 р., проте в особливій мірі з 2007 р.). Дві фази конституційних пошуків та дизайну Вірменії вимагають наукового аналізу, особливо в контексті функціонування урядів – своєрідної «вершини» піраміди розподілу владних повноважень, навколо якої й відбувається конструювання/модифікування основних законів та конституційних дизайнів.

На цій основі *об'єктом* дослідження є політична система Вірменії у проміжку 1998-2012 рр. (а період до 1998 р. повинен бути *об'єктом* іншого політологічного аналізу). *Предметом* постають урядові кабінети і їх атрибути в контексті «зрілого» транзиту конституційного дизайну у Вірменії (1998-2012 рр.). *Мета статті* полягає у концептуальному наповненні змісту і сутності урядів як органів виконавчої влади у ракурсі конституційного процесу у Вірменії. Дослідження урядів у контексті транзиту конституційного дизайну у Вірменії здійснено з огляду на доробки таких дослідників: Г. Мкртигч [1], Я. Джефферіс [4], Я. Кіш [5], А. Маркаров [6, 7], Д. Нохлен, Ф. Гротз та К. Хартман [8], А. Шайо [9] та ін.

Проблема актуалізується тим, що у 1995 р. у Вірменії було інституціоналізовано конституційну напівпрезидентську систему правління. Проте, як продемонстрував досвід 1995-1998 рр., політична система розвивалась за відмінними патернами: 1) у 1995-1997 рр. – як система уніфікованої більшості та президент-домінуюча фаза напівпрезиденталізму («фактичний» президенталізм); 2) а у 1998 р. – як система розділеної більшості і прем'єр-домінуюча фаза напівпрезиденталізму («фактичний» напівпрезиденталізм, в умовах якого Вірменія вперше в новітній історії апробувала досвід когабітації). Ми (в ракурсі аналізу подій 1998-2012 рр.) повинні відходити від тих патернів, які були ініційовані в 1998 р.

У результаті політичних подій 1997-1998 рр. (впливу як внутрішніх, так й зовнішніх чинників) у парламенті склалась така партійна / міжпартійна / непартійна композиція, коли президент Л. Тер-Петросян (обирався двічі – у 1991 й у 1996 рр.) опинився у ситуації відсутності

парламентської підтримки. Натомість, домінуючий політичний вплив перейшов до прем'єр-міністра Р. Кочаряна, який був наділений підтримкою більшості у парламенті. Вперше в пострадянському політичному процесі Вірменії прем'єр-міністр був наділений більшим неформальним впливом, аніж глава держави, а уряд дійсно позиціонувався як вищий інститут виконавчої влади. В силу відсутності досвіду вирішення проблем когабітації, глава держави прийняв рішення «піти у відставку», внаслідок чого мали відбутись дострокові президентські вибори. Після цих подій ситуацію когабітації подолано, проте одночасно Вірменія опинилась перед політичною дилемою: продовжувати попередню інституційну практику або здійснювати пошуки у напрямі модифікації свого конституційного дизайну.

Для того, щоб уточнити динаміку подій, які мали місце у Вірменії після відставки президента Л. Тер-Петросяна, слід звернути увагу на наступне. По-перше, досвід когабітації було припинено на підставі другого туру дострокових виборів (30 березня 1998 р.), перемогу у яких отримав Р. Кочарян (Л. Тер-Петросян участі у виборах приймати не міг). Формально новообраний президент Вірменії позиціонувався як непартійний, але він залучався підтримкою більшості у парламенті. По-друге, це знайшло своє відображення у формуванні технократичного уряду на чолі із А. Дарбіняном (слід зазначити, що в проміжку 1990-1998 рр. у Вірменії формувались лише технократичні уряди). Це доводить, що після президентських виборів система функціонувала за «традиційними» для того періоду розвитку Вірменії патернами. Проте у заданому випадку причина формування технократичного уряду була дещо іншою: раніше технократичність була наслідком уміння президента домовитись із депутатськими фракціями й депутатами, які були позафракційними/позапартійними; а від 1998 р. – наслідком небажання фракцій поступатись політичними очікуваннями на користь посилення повноважень окремих акторів. Цю ситуацію Я. Кіс роз'яснив нездійсненим механізмом «координованого транзиту», внаслідок чого некоординованість поширилась на конституціоналізм [5, с. 304].

Тому не дивно, що Р. Кочарян поставив питання про конституційну реформу як один із наріжних каменів своєї передвиборної платформи. Як наголосив член Конституційного суду Ф. Тохян, існувало три великих дилемних питання у процесі перегляду конституції – це питання прав людини, взаємовідносин між гілками влади й забезпечення реальної системи стримувань та противаг, реформування існуючої системи самоврядування. Будучи обраним на посаду, Р. Кочарян 19 травня 1998 р. підписав указ про створення Конституційної комісії

для підготовки реформ У результаті кількарічної діяльності комісії було запропоновано стільки поправок, що в сумі їх розпочали іменувати «новою версією» існуючого основного закону.

Разом із цим велась розробка й альтернативних проектів. Один із них, що стосувався можливості запровадження парламентської системи, був запропонований Ш. Кочаряном – головою Постійної комісії Національних зборів із питань науки та освіти. На протипагу йому було запропоновано так званий «офіційний» проект, що передбачав збереження діючої конституційної системи з деяким посиленням повноважень парламенту та урядового кабінету (в принципі ж, це мало би означати рух у напрямі «парламентаризації політичної системи»). Державний або ж офіційний проект потрапив до парламенту лиш у липні 2001 р., а після цього через два роки – у травні 2003 р. винесений на референдум. Він не був підтриманий громадянами. Внаслідок цього президент Р. Кочарян продовжував і далі діяти у межах формально президент-парламентської системи напівпрезиденталізму (дана модель встановлена конституцією 1995 р.).

Метою анонсованих змін було забезпечити, щоб виконавчі та законодавчі відносини, або відносини між президентом та іншими гілками влади, були збалансованими та реалізованими у відповідності до принципу стримувань та протипагу. Це мало б бути зроблено без заміни напівпрезидентського формату системи правління. Але певні зміни могли статись у площині способу призначення прем'єр-міністра і окреслення обсягу його повноважень. Пропонувалось відмінити право президента ветоувати всі урядові рішення. Також зазначалось, що президент повинен втратити можливість призначення більшості суддів. Тобто зміни передбачали трансформацію інституту президента тільки в главу держави. Щодо способу призначення прем'єр-міністра, було запропоновано наступне: якщо прем'єр-міністр не призначений президентом у проміжку 20 днів, або якщо програма уряду не затверджена процедурою вотуму довіри, то Національні збори після закінчення цього періоду, але в проміжку двох тижнів, отримували право самостійно призначати прем'єр-міністра, а також і весь склад уряду за пропозицією його глави. Процедура мала би вимагати «50 відсотків + 1 мандату» голосів повного складу парламенту. Але як би парламент не сформував уряду у такий спосіб, то повторне право висунення кандидатури мав б знову таки президент. Це означало би початок нового «циклу» формування уряду. Але другий «цикл» був значно коротшим та простішим. Щодо нього було визначено наступну вимогу: якщо парламент не висловлював вотуму довіри кандидату від президента у прем'єр-міністри, мала б місце відставка парламенту у проміжку

не раніше 30 та не пізніше 40 днів після прийняття рішення стосовно дострокового припинення його повноважень. Зміни, на думку творців конституційних поправок, створили б додаткові інституційні межі, котрі гарантували би дієвість механізмів подолання ймовірних виконавчих криз (або криз у системі виконавчої влади). До уваги взято той досвід, котрий мав місце у 1999 р., коли була сформована нова парламентська більшість у результаті парламентських виборів 30 травня 1999 р. Річ у тому, що цілі парламентської більшості не зовсім відповідали політичному курсу, що проводив президент. Про це свідчить композиція парламенту, сформованого у 1999 р.

Так сталося й після парламентських виборів, коли В. Саркісян був призначений прем'єр-міністром та отримав підтримку парламентської більшості. Одночасно, діюча система забезпечувала мало стимулів для президента ділити владу із прем'єр-міністром або парламентом. У разі виникнення та існування значних і постійних суперечок поміж президентом та парламентом у парламенту були відсутні будь-які інституційні механізми, котрі дозволяли йому призначати урядовий кабінет на чолі із прем'єр-міністром.

Тому поправки, які запропонували в 2003 році, повинні були гарантувати Національним зборам повноваження не лише приймати чи відхиляти кандидатуру президента на посаду прем'єр-міністра (свого роду «пасивна позиція»), а виконувати більш активну роль в процесі формувань урядів у випадках, коли парламентська більшість політично відрізнялася від підтримки, якою був наділений президент у парламенті. Теж пропонувалось скасувати норму, яка вимагала контрастигування всіх актів прем'єр-міністра (урядових актів) президентом. Але проект не пройшов. І, як наголошує А. Шайо, це й не дивно, оскільки перемістити західноєвропейський досвід на практику країни Східної Європи, що перебувала на етапі транзиту, дуже складно, і якщо це відбувається, то швидше за все доводиться говорити про просту «трансплантацію», котра зовсім не пристосована до національних умов [9, с. 44]. Схожої думки дотримується Т. Карозерс [2, с. 95] і Ф. Шімелфенніг [10, с. 119].

Однією із причин того, що поправки до конституції не були прийняті, є те, що жодна урядова партія, і тим більше президент, не були задоволені із ймовірних наслідків зміни конституційної системи [6]. Незадоволеними були й опозиційні партії, які вимагали ще більшого посилення повноважень парламенту. Тому під час референдуму партії не виступили ідейними натхненниками власних прихильників до необхідності підтримання змін до конституції 1995 р. Крім того, політичні лідери двох «полосів політичного спектру» (владного та

опозиційного) мали надії на президентські вибори у 2003 р. Особливим явищем був той факт, що референдум і вибори проводили одночасно. Можливо була певна боязнь виборців отримати кардинально іншу політичну ситуацію (при чому, парламентські вибори також буди проведені у 2003 р.). І фактично склалось так, що у 2003 р. (щодо 1998 р.) нічого не змінилось. Після президентських виборів глава держави запропонував кандидатуру прем'єр-міністра в особі А. Маргаряна. Парламент у форматі від 1999р. проголосував за неї, сформувавши новий уряд. Парламент же у складі від 2003 р. не поставив питання із приводу недовіри діючому урядовому кабінету (за тією моделлю, яка діяла із 1995 р., уряд формувався за результатами виборів саме глави держави, а не парламенту). Річ у тому, що в парламенті конструкція більшості не була: президент надалі опирався на парламентську більшість, яка проводила його кандидатуру в прем'єр-міністри (тобто продовжувала діяти система уніфікованої більшості в умовах президент-парламентаризму):

У плані урядових кабінетів слід наголосити, що за результатами парламентських виборів 1999 р. у Вірменії почався період формування урядів на партійній (хоча й не повністю) основі. В цілому у проміжку 1999-2007 рр. у державі створені такі урядові кабінети: однопартійні уряди меншості на чолі з прем'єр-міністрами В. Саркісяном, а також з його братом А. Саркісяном; коаліційні уряди (в тому числі з підтримкою непартійних депутатів) на чолі з прем'єром А. Маргаряном (двічі). Перший коаліційний уряд (модифіковане розумінні) у Вірменії сформовано А. Маргаряном 12 травня 2000 р. у складі двох політичних партій (за наслідками представництва у парламенті від 1999 р.) – Блоку «Єдність» і Вірменської революційної федерації. В даному випадку мова йшла про мінімально-переможну коаліцію (коли вихід будь-якої фракції із коаліції вважався причиною припинення повноважень уряду, внаслідок втрати «необхідного рівня» парламентської підтримки).

Другий коаліційний уряд створено А. Маргаряном із наслідків президентських виборів у 2003 р. Тим не менше, слід зазначити, що (за результатами парламентських виборів у 2003 р.), відбулось реформатування складу кабінету. Його склали Республіканська партія Вірменії, «Країна закону» та Вірменська революційна федерація (ННК + ОЕК + ННТ). Фактично уряд сформовано на партійних засадах: посади майже всіх міністрів розподілено між представниками партій. [7].

Специфіка другого урядового кабінету А. Маргаряна полягала в тому, що він був коаліційним більшості лише умовно. Якщо брати до уваги кількість мандатів, яка була властива трьом коаліційним пар-

тіям у парламенті, тоді їх сума складала 63 депутати. Цього було замало задля формування уряду більшості, адже це становило менше «50 % + 1 мандата» від складу парламенту, обраного у 2003 р. Тому коаліційні партії були змушені залучитись підтримкою непартійних депутатів. А формально це означало, що у даному випадку слід говорити про коаліційний уряд меншості (в «чистому» розумінні) із елементами технократичного способу його доповнення для гарантування більшості на момент формування уряду.

Урядова коаліція продовжила роботу над поправками до конституції. Навіть було підписано міжпартійний меморандум, в якому одним із завдань було внесено вимогу про проведення подальших конституційних пошуків і трансформацій. Через рік після формування кабінету було запропоновано офіційний проект нових поправок до конституції (серпень 2004 р.). Окрім цього, до розгляду було запропоновано два додаткових проекти. Обидва опозиційних проекти були спрямовані на формат, за яким пріоритетні повноваження мав б парламент, а президент мав б позиціонуватися як символічна політична фігура, котра обирається у парламенті [3].

Весною 2005 р. парламент почав дебати з приводу запропонованих поправок. При цьому до уваги взято офіційний проект, запропонований урядом, а два інші проекти відхилили. З цього приводу Венеціанська комісія висловила невдоволення. Проте вже 27 листопада 2005 р. було проведено референдум, в якому взяли участь понад 65 відсотків громадян з правом голосу. За зміни до конституції проголосували 94,5 % виборців.

Внаслідок прийняття поправок ситуація змінилась наступним чином: було обмежено повноваження президента на користь, в першу чергу, саме парламенту, а також прем'єр-міністра і уряду; президента було позбавлено впливу на роботу Ради суддів, яка призначає суддів у Вірменії; президент втратив можливість призначати мера Єревана, посада якого стала виборною. Формально, за методикою Р. Елгі, доводиться говорити про становлення у Вірменії прем'єр-президентської моделі напівпрезиденталізму.

Більшість змін до конституції вступили в силу після парламентських виборів 12 травня 2007 р. Проте ще до цього в країні сформовано урядовий кабінет на чолі зі С. Саргсяном у складі двох парламентських партій (позиція партій визначалась результатами виборів у 2003 р.) – Республіканської партії Вірменії та Вірменської революційної федерації (ННК + ННТ). Він формально створений у межах президент-парламентського формату напівпрезиденталізму. Тим не менше, він продовжив свої повноваження після парламентських виборів у 2007 р.

Як наслідок, отримуємо висновок, що вперше в історії Вірменії уряд сформовано у відповідності до прем'єр-президентської системи.

З огляду на запровадження у Вірменії прем'єр-президентської моделі, суттєво змінилась конструкція формування урядових кабінетів, адже вони від травня 2007 р. відповідальні винятково перед парламентом. Другий урядовий кабінет С. Саргсяна був коаліційним у складі двох парламентських партій – ННК + ВНК. Із коаліцією співпрацювали також Вірменська революційна федерація (ННТ) та партія «Країна закону» (ОЕК). Уряд припинив існування 19 лютого 2008 р. із наслідків того, що прем'єр-міністр був зареєстрований у якості кандидата на посаду президента та за результатами виборів її отримав.

Після цього сформовано повністю новий урядовий кабінет на чолі із прем'єр-міністром Т. Саркісяном. Щодо складу уряду увійшли три партії: Республіканська партія (ННК), Країна закону (ОЕК) та Вірменська революційна федерація (ННТ). В цілому уряд спирався на підтримку 89 з 131 депутатів у парламенті. Тобто в даному випадку мова йшла про надлишково-переможну коаліцію, в якій вихід адитивного партнера не призводив до втрати більшості у парламенті. Власне, у цьому ключі урядова коаліція й зазнала випробування, оскільки 27 квітня 2009 р. Вірменська революційна федерація вийшла з коаліції і перейшла в опозицію, а урядова коаліція була переформатована і набула ознак мінімально-переможної. Це означає, що слід виокремлювати два коаліційні урядові кабінети на чолі із Т. Саркісяном – перший трипартійний, а другий двопартійний (останній був діючим на момент здійснення дослідження).

В цілому варто зазначити, що політична система Вірменії у проміжку 1998-2012 рр. пройшла декілька етапів своєї трансформації: 1) етап напівпрезиденталізму президент-парламентського типу за наслідками прийняття конституції від 1995 р. На даному етапі існувала модель президент-парламентаризму, коли президент міг звільнити прем'єр-міністра / уряд і розпустити парламент. Ця система може теж бути означена як система домінуючого лідерства, в якій президент домінував над прем'єр-міністром. В аналізованому проміжку часу ми виокремлюємо такі періоди: а) 1998-2000 рр. – система розділеної меншості та президент-домінуюча фаза; б) 2000-2007 рр. – система уніфікованої більшості та президент-домінуюча фаза. 2) прем'єр-президентський напівпрезиденталізм (2007-2012 рр.) – модель зміщеного домінування лідерства через перетікання влади від президента до прем'єр-міністра, система уніфікованої більшості, а теж збалансована фаза напівпрезиденталізму. В запропонованому переліку систем правління й їхніх фактичних інтерпретацій відбувалось формування

усіх кабінетів у Вірменії в 1998-2012 рр. В цілому їхній перелік і деякі характеристики виглядають наступним чином:

Важливе значення у конструкції має оцінювання того, наскільки ефективно відбувалось поєднання президентських повноважень з підтримкою глави держави у парламенті. Діапазон полягав від абсолютної чи однопартійної моделі підтримки більшості до формату коаліційної більшості або багатопартійної підтримки.

Що стосується президента Р. Кочаряна, який відбув два (повних) президентських терміни, то ситуація виглядала таким чином, що глава держави був наділений підтримкою більшості у парламенті – змінювався частково лиш формат цієї більшості. Щоправда, у травні 2007 – лютому 2008 рр. коли мав місце «змішаний» варіант політичної підтримки президента і прем'єр-міністра на підставі формування уряду у складі двох партій (змішаність полягала у тому, що було створено перший уряд, формально, в межах прем'єр-президенталізму, але фактично в силу однакової підтримки від парламенту для прем'єр-міністра та президента, другий користувався домінуючим впливом).

Стосовно діючого президента С. Саргсяна (обраний у 2008 р.), поки що рано говорити про якусь виявлену специфічну ситуацію, оскільки в означений період було сформовано лиш два урядові кабінети. При цьому слід зазначити, що президент і уряд спираються на однакову партійну більшість у парламенті – й мова тут йде про трипартійну коаліційну структуру в першому випадку, а теж про двопартійну – в другому. В цьому плані слід наголосити на специфіці, котру відіграє виборча система Вірменії. За наслідками послідовних парламентських виборів помітне поетапне скорочення квоти депутатів, котрі обираються в одномандатних округах як непартійні. Дослідивши їхню участь у формуванні урядових кабінетів, можна прийшли висновку, що вони відіграють стабілізаційну роль, особливо у тих ситуаціях, коли важко сформувати кабінет силами лиш одних партій. Скорочення кількості непартійних депутатів (сьогодні їх є 17) свідчить також й про поступову стабілізацію партійно-виборчої системи у Вірменії. Якщо ж стабільність кабінету гіпотетично стає тим чинником, який сприяє збільшенню політичної ефективності уряду, тоді необхідно вважати, що країна в плані розвитку виконавчих структур зробила крок вперед.

Бібліографічний список

1. Мкртыгч Г. Политическая и конституционная реформы в Армении / Гимишян Мкртыгч // Аракелян А. Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане : политическая элита и голос народа / Армине Аракелян, Гиа Нодиа. – Тбилиси, 2005. – С. 134-155.

2. Carothers T. The Rule of Law Revival / Thomas Carothers // Foreign Affairs. – 1998. – Vol. 77. – №. 2. – P. 95-106.
3. Interim Opinion on Constitutional Reforms in the Republic of Armenia // European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). – Opinion No. 313/ 2004. – Strasbourg, December 6, 2004.
4. Jefferies I. The Caucasus and Central Asian Republics at the Turn of the Twenty-First Century / Ian Jefferies. – Routledge, 2003. – 388 p.
5. Kis J. Between Reform and Revolution / Janos Kis // East European Politics and Societies. – 1998. – Vol. 2. – P. 300-383.
6. Markarov A. Armenian Constitutional Changes : Slight Amendments or Heavy Reform? / Alexander Markarov // Sprawy Polityczne (Political Affairs), Poland. – 2002.
7. Markarov A. Regime Formation and Development in Armenia / Alexander Markarov // Uyama Tomohiko. Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia. – 21st Century COE Program Slavic Eurasian Studies. – 2007. – №. 14. – P. 301-329.
8. Nohlen D. Elections in Asia : A data handbook [Volume I] / Dieter Nohlen, Florian Grotz, Christof Hartmann. – Oxford university press, 2001. – 876 p.
9. Sajo A. What is Wrong with Western Support for East European Legal Reform : Universal Rights, Missionaries, Converts, and Local Savages / Andras Sajo // East European Constitutional Review. – 1997. – Vol. 44.
10. Schimmelfennig F. International Socialization in new Europe : Rational Action in an Institutional Environment / Frank Schimmelfennig // European Journal of International Relations. – 2000. – Vol. 6. – №. 1. – P. 109-139.

*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.***

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.