

ՀԵՏՆՈՐՀՐԴԱՅԻՆ ՏՐԱՆՏՈՐՄԱՅԻՒ Перспективы и вызовы перехода Армении к системе парламентского правления*

ТИГРАН ТОРОСЯН

Ереванский государственный университет языков и социальных наук им. В.
Брюсова

В настоящей статье анализируются цели и перспективы конституционной реформы, проведённой в Армении в конце 2015 года. Автор рассматривает возможные последствия изменения государственного и политического режима страны – перехода в результате конституционных изменений от полупрезидентской формы правления к парламентской модели. Основным фактором успешной реализации основных целей конституционных изменений, а именно улучшения качества функционирования политической системы с помощью перехода к парламентской системе правления и построения консолидированной демократии, видится формирование полноценной многопартийной системы, поддерживающей баланс политических сил, разделение властей и исправное функционирование государственных институтов. Анализ состояния многопартийной системы Армении показывает, что, как и в других постсоветских государствах, она находится на этапе становления, что является основной проблемой формирования консолидированной демократии в постсоветских странах. Успешная реализация целей конституционных изменений в первую очередь зависит от трансформации существующей слабой многопартийной системы в полноценно действующий системообразующий политический институт, поддерживающий конституционный государственный строй. В статье предлагается механизм сдержек, предупреждающих вырождение политической системы. Этот механизм имеет три измерения: процедурное (свободные и справедливые выборы), правовое (беспристрастный конституционный надзор), экспертное (независимая экспертная среда высокопрофессиональных специалистов).

*Հնդվածն արևիսիսիվում է *Современное конституционное обозрение*, հանդեսից՝ խմբագրության հանձնարարությամբ՝ **Торосян Т.**, Перспективы и вызовы перехода Армении к системе парламентского правления, *Современное конституционное обозрение*, 2016, 4 (113), с. 29-40.

Ключевые слова

Конституционные изменения, постсоветская трансформация, демократизация, политические партии, парламентское правление, Армения

Введение

В результате референдума по конституционным изменениям, проведённого 6 декабря 2015 года, Армения перешла от полупрезидентской системы правления к парламентской модели. Процесс этот неожиданно для многих был инициирован президентом Республики Армении Сержем Саргсяном в 2013 году. Тогда же была сформирована и Специализированная комиссия по конституционным изменениям, которая обратилась к Европейской комиссии за демократию через право (далее – Венецианская комиссия) для получения консультативной поддержки. В сентябре 2014 года в Венецианскую комиссию была представлена Концепция конституционных изменений¹ (далее – Концепция), которая обозначила следующие основные цели конституционных изменений:

- признание человеческого достоинства в качестве основополагающей ценности;
- чёткое определение гарантий реализации основных прав и их допустимых ограничений;
- создание предпосылок для формирования правового государства (Rechtsstaat);
- создание уравновешенной и стабильной системы демократического правления.

Рассмотрев представленную Концепцию, Венецианская комиссия поддержала многие идеи, изложенные в документе, рекомендовала пересмотреть некоторые подходы и заключила, что если будут учтены указанные замечания, то концепция будет хорошей основой

¹Concept paper on the reforms of the constitution of the Republic of Armenia, CDL-REF(2014)033. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF%282014%29033-e> (дата обращения: 17.01.2016).

для разработки проекта конституционных изменений.² Предыдущая реформа 2005 года, также проведённая при консультативной поддержке Венецианской комиссии, принципиально изменила принятую в 1995 году конституцию Армении не только в плане замены президентской формы правления на полупрезидентскую, но и устранения недостатков системы сдержек и противовесов между ветвями власти.³ Хотя проект конституционных изменений 2005 года удостоился высокой оценки Венецианской комиссии, однако вследствие политических обстоятельств реформированная конституция сохранила некоторые механизмы функционирования политической системы, являющиеся потенциально опасными в качестве источников политической нестабильности. Например, статья 55 гласила, что правительство подаёт в отставку как после парламентских, так и после президентских выборов⁴, хотя формирование правительства являлось прерогативой политического большинства парламента – Национального собрания (далее – НС). Президенту отводилась формальная роль подписания декрета о формировании правительства. Если оставить в стороне некоторые несообразности такого типа, то конституция «образца 2005 года» отводила главную роль во внутривластной жизни парламента, а реальное политическое влияние на неё со стороны президента страны зависело от того, является ли последний лидером политического большинства в парламенте. Авторы проекта

² Opinion on the Draft Concept Paper on The Constitutional Reforms of the Republic of Armenia, CDLAD(2014)27, 13 October 2014. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282014%29027-e> (дата обращения: 17.01.2016).

³ **Torosyan T.**, Constitutional Borrowing is Inevitable, at the Same Time Quite Difficult and Sometimes Even Impossible, *Constitutional Design: Proceedings of UNIDem Seminar, Helsinki, Finland, 21-22 May 2012 / ed. by K. Tuori, N. Walker. Strasbourg, 2013, 6–13.* [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2013\)001-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2013)001-bil) (дата обращения: 21.12.2015).

⁴ **Краснов М.**, Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? *Сравнительное конституционное обозрение*, 2014, 2 (99), сс 29–45.

конституционных изменений 2015 года считали, что такое положение, с учётом и того обстоятельства, что и президент, и парламент имели первичный мандат общества, являлось дестабилизирующим фактором в ситуации, когда в результате выборов президент не являлся бы политическим лидером парламентского большинства и, например, отказывался назначить премьером кандидата, которого поддерживает парламентское большинство. Однако очевидно, что такое возможно, лишь когда президент не соблюдает конституционные нормы и выходит за рамки своих полномочий. Но поправка конституционных норм чревато дестабилизацией и кризисом при любой форме правления. Переход на парламентское правление позволяет избежать подобной конфликтной ситуации, так как мандат президента меняется (он в новых условиях будет избираться парламентом), а его полномочия ограничены протокольными функциями и контролем над соблюдением конституции. Однако возникают другие проблемы. Самая важная из них та, что при переходе на парламентское правление из системы сдержек и противовесов исключается составляющая «президент – парламент», вследствие чего основная тяжесть этой системы перекладывается на парламент, а основным политическим механизмом реализации этой системы становятся взаимоотношения «парламентское большинство – парламентская оппозиция». Следовательно, эффективность конституционных изменений будет зависеть от двух факторов:

- от конкретных решений изменения политической системы и конституционного надзора,
- от политической состоятельности многопартийной системы.

Суть конституционных изменений 2015 года

Анализ конституционных изменений, принятых на референдуме 6 декабря 2015 года, показывает, что Венецианская комиссия совершенно справедливо предвидела в своём Заключении о

Концепции конституционных изменений (п. 83), что «хотя поправки приведут к значительным изменениям, однако это не является отказом от действующей конституционной системы. Проект будет опираться на конституционную реформу 2005 года, исправляя возникли при её реализации».⁵ Действительно, несмотря на то что изменения предусматривают трансформацию полупрезидентской формы правления в парламентскую, существует преемственность конституционных изменений, так как в рамках действующих до следующих парламентских выборов конституционных норм, принятых во время референдума 2005 года, президент республики имеет реальное влияние на внутривнутриполитическую жизнь, если является лидером парламентского большинства, так как ключевые решения политической жизни, согласно конституции, принимаются в парламенте. Очевидно, что конституционные процессы в Армении имеют чёткую логическую тенденцию постепенного перехода от президентской формы правления к парламентской посредством конституционных изменений через каждые 10 лет. Изменения 2015 года можно разделить на несколько направлений:

- 1) детализация и расширение конституционных норм по правам и основным свободам человека,
- 2) усиление конституционного надзора,
- 3) трансформация полупрезидентской формы правления в парламентскую.

Легко заметить, что хотя эти направления имеют прямое отношение к вышеупомянутым целям конституционных изменений, сформулированных в Концепции, однако они не являются безусловными гарантиями успешной реализации этих целей. Первое направление – детализация и расширение основных прав и свобод человека – реализовано на основе соглашений по правам человека: Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Хартии Европейского Союза по основным правам и др. (далее – Хартия), а

⁵ Opinion on the Draft Concept Paper...

также практики Европейского Суда. Конечно, эти нормы для Армении, как страны, ратифицировавшей практически все эти документы (кроме Хартии, которая не имеет принципиальных отличий от других), были обязательны и без конституционных изменений (поэтому не будут подробно рассмотрены ниже), однако можно согласиться с авторами конституционных изменений в том, что включение этих норм в конституцию будет способствовать их однозначному толкованию.

Второе направление изменений – усиление конституционного надзора – предназначено для поддержки успешной реализации как изменений первого направления, так и третьего направления, а также, в целом, соблюдения конституционных норм. В первом случае примечательно значительное расширение границ оспариваемых в Конституционном суде Армении документов, так как если в результате изменений 2005 года физические лица получили право обратиться в Конституционный суд с целью оспаривания конституционности норм закона, применённого в отношении заявителя, то после новых изменений можно оспаривать конституционность норм любого нормативного юридического акта (ст. 168, п. 1). В рамках расширения полномочий Конституционного суда предусмотрено также разрешение разногласий между конституционными структурами по их конституционным полномочиям, а также определение соответствия конституции проектов, принимаемых референдумом, юридических актов до принятия решения о референдуме (ст. 168, п. 2). Однако следует учитывать, что вовлечение Конституционного суда в процедуры конституционных изменений с целью обязательной предварительной проверки проекта изменений на соответствие действующей конституции скорее становится источником дополнительных осложнений, чем эффективным механизмом.⁶ Конституционные поправки 2015 года, внесённые с целью развития института

⁶ **Markert T.**, Constitutional Amendment Procedures as a Challenge to New Democracies, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 2, 39-48.

референдума, ввели возможность законотворческой деятельности также для избирателей: теперь 50 тысяч избирателей могут представить на рассмотрение НС проект закона (ст. 109, п. 6). Если проект отклоняется НС, то в течение 60 дней он выносится на референдум, если его поддерживают ещё 300 тысяч избирателей (ст. 204, п. 1). Однако уже в Заключении о концепции этих изменений Венецианская комиссия предупредила, что «практический опыт референдумов не всегда был положительный (в частности, в постсоветских странах, а также в некоторых западных странах)»⁷. Комиссия рекомендовала донести народные инициативы до парламента с помощью политических партий, а институт референдума развивать на уровне местного самоуправления, так как «в новых демократиях, как правило, проведение референдумов в качестве средства сдерживания попыток расширения властных полномочий со стороны правящей политической силы неэффективно»⁸. Однако авторы конституционных изменений сохранили в вынесенном на референдум проекте возможность законотворческой деятельности для избирателей, обосновывая это тем, что введение такой возможности не только развивает институт референдума, но и является одной из мер повышения возможности влияния парламентского меньшинства – оппозиции – на принятие политических решений. Другой такой возможностью новой конституции Армении (ст. 103) является введение понятия «Органические (конституционные) законы» и собственно этих законов, которые должны быть приняты квалифицированным большинством парламента – 3/5 общего числа депутатов (ст. 103, п. 2), тогда как другие («обычные») законы принимаются простым большинством голосовавших депутатов при условии, что в голосовании участвовали больше половины депутатов (ст. 103, п. 1). Конституция определяет и круг этих законов: Регламент Национального собрания, Избирательный кодекс, Судебный кодекс,

⁷ Opinion on the Draft Concept Paper..., pp. 78, 79.

⁸ Markert T., Op. cit.

Закон о Конституционном суде, Закон о референдуме, Закон о политических партиях, Закон о Защитнике прав человека (соответственно, ст. 177, 201, 199, 197, 195, 192). Более того, такой же порог (3/5 общего числа депутатов) предусмотрен для избрания Генерального прокурора, председателя Центрального банка, председателя и членов Счётной палаты, членов Комиссии по радио и телевидению, председателя и членов Центральной избирательной комиссии, Защитника прав человека. Предполагается, что эти меры подтолкнут парламентское большинство и оппозицию на компромиссы и сотрудничество. В качестве усиления роли оппозиции можно рассмотреть и возможность создания парламентских комиссий по расследованиям, которые формируются по требованию по меньшей мере 1/4 депутатов для расследования вопросов, представляющих общественный интерес и входящих в круг полномочий парламента (ст. 108). Однако следует отметить, что самым существенным шагом формирования объективного соотношения парламентское большинство/оппозиция является переход на полностью пропорциональную систему парламентских выборов (ст. 89). Дело в том, что с 1995 года в Армении выборы проводились по смешанной системе, и с тех пор сложилась традиция, при которой практически не менее 90 % парламентских мажоритарных мест (не менее 27 % общего числа депутатов) занимали представители правящей партии. Очевидно, что отказ от такой системы выборов поможет ликвидировать явное преимущество правящей партии и создать реальную возможность превращения парламентских выборов в соперничество политических партий с равными стартовыми условиями. По своей политической значимости это изменение, при дальнейшей эффективной реализации, может быть признано самым радикальным шагом в процессе демократизации Армении. Авторы конституционных изменений в качестве главного такого фактора рассматривают⁹ трансформацию

⁹ **Poghosyan V.**, Evolution of Forms of Government in Armenia: Outcome and

полупрезидентской формы правления в парламентскую. Однако, как известно, «вопрос выбора одной из моделей политического режима является задачей каждой страны, этот выбор не ограничен чёткими европейскими критериями... Демократия не может быть обеспечена только конституционным дизайном и не может быть оценена лишь конституционными нормами... Применение той или иной модели зависит также от ряда внеконституционных факторов – состояния политической культуры и гражданского общества, в том числе партийной системы»¹⁰. Опыт сугубо правового исследования последствий конституционного дизайна постсоветских стран показывает, что «многое зависит и от лидеров парламентских партий, и от политической культуры общества»¹¹, а для комплексной оценки ситуации необходим также анализ упомянутых факторов, так как в этих странах существует системная проблема формирования государственности.

Предпосылки формирования консолидированной демократии в Армении

Так как с целью формирования парламентского правления в Армении новые конституционные нормы сформулированы с использованием классических механизмов, ниже будут подробно анализированы не решения, применённые с целью трансформации формы правления, а перспективы использования перечисленных выше предпосылок для достижения консолидированной демократии – одной из основных целей конституционных изменений. Исследование процесса и результатов третьей волны демократизации, а также первого этапа попыток демократизации постсоветских стран показывает, что консолидированная демократия

Outlook, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 1, 79–103.

¹⁰ **Tuori K.**, Constitutional Design and the Choice of the Political Regime, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 2, 5-14.

¹¹ **Краснов М.**, Указ. соч., 42.

достижима при одновременном обеспечении её трёх составляющих – конституционного, поведенческого и ценностного.¹² Эти показатели характеризуют интегральное – как институциональное, так и качественное состояние гражданского общества. Следовательно, возможные результаты конституционных реформ должны быть оценены с учётом интегрального состояния общества. Г. Гаджиев совершенно справедливо призывает к разработке нового конституционализма в России (что применимо и для других постсоветских стран), под которым он подразумевает «учение общегуманитарное, не сводящееся к позитивно-юридическому исследованию... Эта синтетическая система взглядов должна пользоваться достижениями всех гуманитарных наук и прежде всего философии, социологии, экономики, политологии, культурологии»¹³. Примечательно, что Венецианская комиссия, приветствуя некоторые идеи исключения конфликтных ситуаций между президентом, парламентом и правительством посредством перехода на парламентскую форму правления, предлагая расширение полномочий Конституционного суда с целью повышения эффективности политической системы, подчёркивает, что «самое главное – политическая культура взаимоуважения и лояльного сотрудничества» (п. 42)¹⁴. Рассматривая проблемы выбора политической системы (полупрезидентской или парламентской модели), К. Туори отмечает, что «применение той или иной модели зависит также от ряда внеконституционных факторов – состояния политической культуры и гражданского общества, в том числе партийной системы»¹⁵. При этом он предупреждает, что «наличие в

¹² **Linz J., Stepan A.**, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1996, 16.

¹³ **Гаджиев Г.**, Юбилейные заметки о журнале «Сравнительное конституционное обозрение» и о будущем журнала и российского конституционализма, *Сравнительное конституционное обозрение*. 2014, 3 (100), 4–9.

¹⁴ Opinion on the Draft Concept Paper...

¹⁵ **Tuori K.**, Op. cit.

постсоветских странах несостоявшейся и нестабильной партийной системы, а также хрупкой политической культуры препятствует применению парламентской системы»¹⁶. Очевидно, что основными акторами формирования политической культуры являются политические партии и профессиональная экспертная среда. Следовательно, в этих странах эффективность конституционных изменений будет зависеть, в первую очередь, от состоятельности многопартийной системы и формирования дееспособной профессиональной экспертной среды. После расширения Европейского Союза в 2004 году постсоветские страны разделились на три группы, первая из которых была принята в эту интеграционную организацию (и, следовательно, сделала выбор дальнейшего развития в пользу углубления демократизации); вторая группа предпочла жёсткий авторитаризм (в некоторых случаях, как, например, Туркменистан, даже тоталитаризм); а третья (Армения, Грузия, Молдова, Украина) продолжала поиск оптимальной модели политического режима.¹⁷ Очевидно, что особый интерес вызывают конституционные процессы и состояние многопартийной системы в странах последней группы постсоветских стран.

Основная проблема трансформации в странах третьей постсоветской группы

Несмотря на расхождения в выборе среды международной интеграции в 2013 году, когда Армения объявила о присоединении к Евразийскому экономическому союзу, а остальные постсоветские страны третьей группы высказались за углубление интеграции в рамках программы Восточного партнёрства Евросоюза, во всех этих странах проблемы и логика внутривнутриполитического развития, в частности в плане многопартийной системы, остаются на одной и той же плоскости. Не случайно, что западные специалисты удивляются тому факту, что по многим показателям Армения больше

¹⁶ Ibid.

¹⁷ **Torosyan T., Sukiasyan H.**, Three Stages, Three Groups and Three Paradigms of Post-Soviet Transformation, *Armenian Journal of Political Science*. 2014, 1, 51-61.

преуспела в направлении европейской интеграции, чем другие страны третьей группы, которые объявили своей стратегической целью вступление в Европейский Союз.¹⁸ В посткоммунистических обществах формирование политических партий, отвечающих современным требованиям, является чрезвычайно сложной задачей, так как в этих странах успех демократических преобразований во многом зависит от их досоветского «наследства», наличия (или отсутствия) в нём демократических ценностей и принципов, память о которых сохранилась в обществе.¹⁹ Вследствие этого многопартийным системам всех этих стран, прошедших через советскую однопартийную тоталитарную систему, в той или иной степени свойственны недостатки, наличием которых обусловлена их несостоятельность.²⁰ К её признакам следует отнести такие формы деформации демократического строя и конституционализма, как суперпрезидентская система правления, слабая институциональная структура и доминирование неформальных структур на уровне партийной деятельности (выборы, формирование правительства и т. д.). В начальной фазе постсоветской трансформации электоральный рынок в основном был занят финансово-промышленными группами (позже превратившимися в олигархические структуры), которые очень быстро поняли, что в странах, находящихся на этой стадии, приобретение политического влияния является важным компонентом при реализации масштабных экономических проектов. Ричард Саква утверждает, что формирование стабильных партийных систем невозможно, пока формирующееся гражданское общество не

¹⁸ **Delcour L., Wolczuk K.** The EU's Unexpected 'Ideal Neighbour'? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation, *Journal of European Integration*, 2015, 37, 4, 491–507.

¹⁹ **Torosyan T.**, Hasarakakan hamakargi hetkhorhrdayin transformacia [Post-Soviet Transformation of the Social System]. Yerevan : Publishing House of NAS RA, 2006. P. 233–249. (In Armenian).

²⁰ **Hale H.**, Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State. Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

приобрело структуру, форму и содержание.²¹ Слабость гражданского общества препятствует формированию и консолидации партийных систем и институтов, которые являются основой представительной демократии.²² Однако есть и обратная связь. Там, где отсутствует полноценная система сдержек для политических партий, консолидация гражданского общества связана с серьёзными трудностями, так как, как утверждает Андраш Шайо, политические партии в первую очередь заинтересованы в поддержке избирателей и в нередких случаях склонны к провозглашению не профессиональных, а популистских целей.²³ Следовательно, необходимо формировать высокопрофессиональные нейтральные структуры, которые должны представить обществу беспристрастные, профессиональные заключения о реализованных программах и предлагаемых политических силами решениях существующих проблем, сдерживая приверженность правительства к влиянию групповых интересов и подверженность общества увлечению популистскими заявлениями. Формирование беспристрастных, свободных от политических влияний профессиональных сред в качестве экспертных центров является важнейшим фактором консолидации здоровой партийной системы.²⁴ Конечно, существуют ещё два фактора, сдерживающие многопартийную систему от вырождения и достижения конституционализма: проведение свободных и справедливых выборов, а также формирование беспристрастного конституционного суда. Однако надо учитывать, что последний институт должен преодолеть серьёзные вызовы,

²¹ **Саква Р.**, Сравнительный анализ изменений политических режимов стран постсоветской Евразии, *Сравнительное конституционное обозрение*. 2006, 4 (57), 117–127.

²² Там же.

²³ **Шайо А.**, Нейтральные институты и их роль в формировании доверия к власти в восточноевропейских демократиях, *Сравнительное конституционное обозрение*. 2004, 3 (48), 103–117.

²⁴ **Torosyan T.**, The role of constitutional processes in the transformation of post-communist state, *Armenian Journal of Political Science*, 2015, 1, 5-18.

чтобы не оказаться под влиянием политической системы, так как формируется политическими институтами – парламентом и президентом. С другой стороны, как отмечает Рената Уитц, чрезвычайная активность суда опасна с точки зрения незаконного вторжения в сферу полномочий других ветвей власти.²⁵ Ещё одним серьёзным вызовом является глобальный кризис демократии, дебаты о котором начались ещё в 70-е годы прошлого века. Дэниел Белл в фундаментальном труде «Культурные противоречия капитализма» указывал на трансформацию фундаментальных ценностей демократии: «Сегодня не урегулирование разрушает свободу, а свобода разрушает урегулирование».²⁶ Последующие развития не только подтвердили опасения Белла, но и продемонстрировали, что ситуация стала крайне опасной и может выйти изпод контроля. Стало совершенно ясно, что в условиях глобализации одна из опор всего здания западной цивилизации – демократия – сталкивается с беспрецедентными вызовами по всем направлениям – от апатии к направляющим общественные процессы событиям, например выборам, до вырождения демократических прав и свобод при попытке абсолютизации некоторых из них по политическим мотивам. Не случайно, что экспертные оценки ситуации становятся всё жёстче: «Коренной линией европейского проекта на общеевропейском уровне является политика без политических деятелей, а на государственном уровне – присутствие политических деятелей без политики».²⁷ Это не что иное, как вырождение многопартийной системы даже в странах традиционной демократии. Ситуация ещё сложнее в странах, которые присоединились к Европейскому Союзу в результате постсоветских расширений. Выборы последних лет и последующие осложнения в Венгрии,

²⁵ Уитц Р., Об отсутствии в толковании конституции, *Сравнительное конституционное обозрение*. 2002, 1, (38), 26–35.

²⁶ Bell D., *The Cultural Contradictions of Capitalism*. New York : Basic Books, 1976, pp. 146–158, 149.

²⁷ Krastev I., Europe's Democracy Paradox, *The American Interest*. 2012, VII, 4, March-April, 41–47.

Чехии, Литве являются подтверждением таких оценок. Поверхностные подходы, противоречивые решения, явное доминирование интересов над ценностями уже проявляются не только в связи с отдельными случаями и текущими проблемами, но и фундаментальными ценностями, вследствие чего всё более серьёзным становится предупреждение: «Институты могут непреднамеренно способствовать разрушению социальных основ»²⁸. Если для стран консолидированной демократии такая ситуация является большим вызовом, то для постсоветских стран, стремящихся к демократизации и имеющих хрупкую многопартийную систему, она может иметь тяжёлые последствия.

Состояние многопартийной системы Армении и перспективы её развития

С целью оценки состояния многопартийной системы Армении будут использованы сравнительный анализ ситуаций, сложившихся после конституционных изменений 2005 и 2015 годов, а также характерные проявления двух последних парламентских и президентских электоральных циклов. Ключевое значение конституционных изменений в Армении 2005 года (и последовавших в 2007 году парламентских выборов) подчёркивалось ещё в 2005–2006 годах. Так как «крупные финансово-промышленные круги уже претендовали на серьёзное влияние в парламенте, в результате конституционных изменений возникала возможность выбора одного из следующих альтернативных направлений дальнейшего продвижения:

1) использование возможностей, представленных конституционными изменениями, с целью развития многопартийной системы и обеспечением необратимости этого процесса, или

²⁸ Ibid.

2) разрушение слабых основ многопартийной системы и её превращение в камуфляж для неформальных групп интересов – основных акторов политической жизни»²⁹.

К сожалению, вызовы, связанные с выбором второго направления, не были серьёзно оценены ни со стороны власти, ни со стороны оппозиции. Более того, на основе экономического и социального капитала одного из самых богатых людей страны, который до этого не имел ни опыта, ни знаний в области политических процессов, за два года до парламентских выборов 2007 года была сформирована партия «Прорывающая Армения» (далее – ПА), что окончательно деформировало процесс естественного становления в стране многопартийной системы. В результате выборов эта партия получила 26 из 131 мест в парламенте. Спокойный ход этих выборов и беспрецедентное положительное заключение международных наблюдателей ввели многих в заблуждение относительно реальных вызовов в политической жизни Армении. А формирование практически «безоппозиционного» парламента (4 из 5 парламентских фракций сформировали парламентское большинство с 125 депутатами, а в оппозиции осталась самая малочисленная фракция из 6 депутатов) явилось серьёзным симптомом, свидетельствующим о нездоровом состоянии многопартийной системы. Дальнейшие события – выдвижение первого президента страны в кандидаты на президентских выборах 2008 года и трагические события во время послевыборных протестных действий – несколько затмили актуальные вызовы. Однако очевидно, что эти события стали следствием искажений и трендов, и принципов политической жизни страны. Как уже отмечалось, после конституционных изменений 2005 года президент, не являющийся лидером парламентского большинства, может иметь лишь символическое влияние на политическую жизнь страны. Следовательно, политические силы и их лидеры, если они имеют серьёзные намерения в политической

²⁹ **Torosyan T.**, *Hasarakakan hamakargi ...*

борьбе, должны начинать её с парламентских выборов, а не президентских. Поэтому возвращение первого президента в активную политику сразу после парламентских выборов свидетельствовало об отсутствии у ведущих политических сил чёткой повестки дня и политической программы. Трудно предположить, что он не понимал принципиальное отличие роли президента в политической жизни страны в создавшейся новой ситуации после конституционных изменений 2005 года. Об отсутствии чёткой политической программы, основанной на конкретных принципах и идеях, говорит и тот факт, что в состав сформированного после президентских выборов политического альянса – Армянского национального конгресса (далее – АНК) – вошли давно утратившие свой политический ресурс разнородные политические партии и отдельные личности, которых во время президентских выборов 2008 года объединяла не политическая платформа, а единый кандидат – бывший президент. «Программные» действия АНК, претендовавшего на главную оппозиционную роль при практическом отсутствии парламентской оппозиции, в течение первых четырёх лет после своего формирования (требование проведения внеочередных выборов, «диалог» с властями, предвыборная стратегия использования ресурсов партии ПА для реализации своих политических целей и т. д.) на самом деле оказались несвязанными, нелогичными, безуспешными шагами. Более того, когда дело дошло до дележа чего-то (последовательность предвыборного списка, позже – места в НС), сработали «традиционные» механизмы функционирования политических партий стран постсоветской трансформации и стало ясно, что все ожидания новых идей и принципов в отношении АНК были напрасны. Единственным успехом АНК можно считать то, что это политическое течение получило 7 мест в результате парламентских выборов 2012 года. Хотя такой результат правильнее считать неудачей, так как в условиях практического отсутствия парламентской оппозиции в течение четырёх лет и при наличии значительного протестного электората,

проявившего себя во время президентских выборов 2008 года, можно было при соответствующей работе добиться серьёзных результатов. На первый взгляд результаты парламентских выборов 2012 года можно считать обнадеживающими. В Национальное собрание прошли шесть самых более или менее организованных политических сил. В коалиционное правительство, в отличие от предыдущего созыва, вошли только две партии, а имеющая вторую по числу депутатов фракция партии ПА в коалицию не вошла. Однако последующие события показали, что эти факты являются не звеньями единого процесса, подтверждающего оздоровление и естественное развитие многопартийной системы, а лишь случайным стечением обстоятельств совсем другого характера. Например, если выход ПА за 2–3 месяца до выборов из состава коалиционного правительства, предъявление очень жёстких обвинений в адрес правительства и использование серьёзных финансовых и материальных средств были достаточны для повторения результата в парламентских выборах, то эти же факторы стали практически непреодолимыми препятствиями для вхождения партии ПА в состав в общем того же правительства. Одновременно вторая по числу депутатов фракция парламента не могла иметь чёткий оппозиционный статус, который был чреват рядом осложнений для лидера партии. Ею была предпринята попытка позиционировать себя в качестве «альтернативы». Эту обтекаемую формулировку тричетыре десятка лет назад некоторые политические силы пытались использовать и в Европе, однако вскоре она была забыта, так как отсутствовал какой-либо внятный ответ на вопрос одного из видных обществоведов того периода Дэниела Белла: «Они себя считают альтернативой, однако не могут чётко формулировать, за что выступают?»³⁰ Сложившаяся после парламентских выборов 2012 года политическая ситуация была обусловлена ожидаемым острым соперничеством между первым, вторым (или, вместо него, лидером

³⁰ **Bell D.**, Op. cit., 152.

второй парламентской партии – ПА) и действующим президентами страны. Однако результаты регистрации кандидатов стали совершенно неожиданными для многих. Из вышеупомянутой четвёрки, считающейся основными соперниками, была выдвинута лишь кандидатура действующего президента, лидера правящей Республиканской партии Армении (далее – РПА). Из других парламентских партий была выдвинута лишь кандидатура лидера партии «Наследие», которая имеет самую малочисленную (6 депутатов) фракцию. Остальные воздержались от участия в президентских выборах и даже не поддержали ни одного из зарегистрированных кандидатов. Лидер «Наследия» стал единственным соперником действующего президента, так как остальные зарегистрированные кандидаты либо не имели никакого отношения к политике, либо представляли две политические партии, которые не имеют никакого влияния на политическую жизнь страны. Примечательно также, что программы практически всех оппозиционных кандидатов сильно напоминали программы начала 90-х годов, в качестве решения существующих серьёзных социальных проблем предлагающих общие формулировки о необходимости сокращения теневой экономики и коррупции, формирования беспристрастного и честного правительства. Результаты голосования полностью соответствуют описанному выше «сюрреалистическому» раскладу оппозиционных сил. Лидер «Наследия» набрал 36,74 % голосов, тогда, как всего несколько месяцев назад эта партия в альянсе с партией «Свободные демократы» с трудом преодолела 5-процентный барьер парламентских выборов, а уже в течение первой сессии новоизбранного парламента этот альянс распался. Очевидно, что впечатляющий результат лидера «Наследия», более чем в 6 раз превышающий результат партии, был обусловлен в первую очередь отсутствием альтернативы для протестного электората. Дальнейшее развитие событий показало, что реальное доверие общества к этой партии и к его лидеру выражается не результатом президентских выборов, а числом мест в парламенте. Вскоре лидер другой

парламентской партии – «Прцветающая Армения», окончательно заблудившийся между «альтернативным» и оппозиционным статусами и не выдержавший первый же натиск правящей партии, заявил об уходе из активной политики, предпочтя ей бизнес и олимпийское движение. Вторая по числу депутатов парламентская фракция сразу разделилась на несколько частей, самым насущным вопросом для которых стал поиск возможностей обеспечения места в парламенте следующего созыва. Процесс распада на несколько частей произошёл также в АНК. Другая парламентская партия в поисках решения подобных проблем пошла на реформирование под другим названием. Не случайно, что последние протестные акции (против повышения тарифов на электроэнергию и т.д.) возглавляли не политические силы, а молодёжные общественные организации и группы, не имеющие опыта и институциональных возможностей политической борьбы. Очевидно, что многопартийная система страны находится в глубоком кризисе, а преодоление этого кризиса имеет стратегическое значение для дальнейшего развития страны. Существует ли возможность использования преобразования формы правления в Армении для преодоления этого кризиса и на этой основе повышения эффективности системы государственного управления?

Перспективы использования возможностей конституционных изменений

Ситуация, сложившаяся после конституционных изменений 2015 года, аналогична той, которая была после конституционных изменений 2005 года. Конституционная реформа десятилетней давности создала принципиально новые условия для качественного изменения многопартийной системы и на этой основе – всей политической жизни страны. Вместе с тем было ясно, что такие изменения за короткий срок возможны не эволюционным путём, требующим достаточно долгого времени и серьёзных усилий со

стороны политических партий, а при инициировании и сильной поддержке со стороны власти. Для реализации такой цели в 2005 году благоприятным обстоятельством можно было считать не только конституционные изменения, но и то, что заканчивался второй (и, согласно конституции, последний) электоральный цикл для действующего президента, что позволяло ему действовать более раскованно. Однако, так как президент не был лидером какой-либо партии, существовала опасность консолидации всех лидирующих политических партий против коренных реформ политической жизни (поскольку многие из них не соответствовали требованиям, которые обеспечивали бы партийной системе полноценность системообразующего института, и эти партии оказывались перед лицом опасности оказаться после реформ за бортом политической жизни). Может быть, по этой причине был выбран другой вариант – создание новой партии, поддержка процесса её становления и реализация вышеупомянутых реформ. Несмотря на то что новая партия ПА сразу показала второй результат на парламентских выборах 2007 года, уже тогда было ясно, что эта партия не имеет реальных перспектив, так как олигархическое управление политической партии несовместимо с демократическими ценностями и принципами. В результате при первом же серьёзном столкновении интересов «власть имущих» и лидеров таких партий из-за уязвимости последних они отступают и происходит крушение партии, что в случае ПА в 2015 году и произошло. Однако сегодняшняя ситуация имеет существенное отличие по сравнению с ситуацией десятилетней давности. Президент страны является лидером Республиканской партии Армении, правящей партии с 1999 года. Благоприятной предпосылкой для реформ является и то, что РПА не является «партией власти»³¹, однако серьёзные проблемы многопартийной системы Армении являются решающим вызовом и для самой РПА. В любой стране отсутствие оппозиционных политических партий,

³¹Глебова И. И., Партия власти, *Полис*. 2004, 3, 52-66.

предлагающих альтернативные подходы и программы, отупляет бдительность власти и правящей партии, углубляет коррупцию и беззаконие, минимизирует эффективность деятельности правительства, стимулирует миграцию до опасных размеров, способствует вырождению правящей партии. Такое развитие событий не направляет недовольство общества в русло улучшения ситуации через конституционные политико-правовые механизмы, а ведёт к жёстким противостояниям, которые могут быть разрушительными для страны, находящейся в процессе становления. Как бы это парадоксально ни звучало, но кризис многопартийной системы, так и не состоявшейся за четверть века независимости, создал уникальную возможность для формирования новой и жизнеспособной системы при наименьшем сопротивлении «политических призраков» и поддержке тех сил, которые в состоянии преобразовать свою деятельность по демократическим стандартам. Нетрудно заметить, что если есть желание создания предпосылок для качественных изменений в стране и адекватное представление ключевой роли состоявшейся многопартийной системы в этом процессе, то проблема формирования такой системы является наиболее реальной идеей для сотрудничества властей и жизнеспособных оппозиционных партий. В такой ситуации решающее значение имеет решимость самой влиятельной политической фигуры – президента страны – и готовность начинать реформы с возглавляемой им политической партии. Выдвижение на ключевые партийные и государственные посты тех, кто понимает серьёзность вышеупомянутых вызовов, имеет качества, которые необходимы для их преодоления, для формирования действенной многопартийной системы и правительства, способного на основе оригинальных решений преодолеть накопившиеся трудности и серьёзные проблемы. Очевидно, что вызовы и проблемы, обусловленные состоянием многопартийной системы, свойственны всем странам вышеупомянутой третьей группы постсоветской трансформации, которые всё ещё находятся перед выбором: демократия или жёсткий

авторитаризм? Если учитывать, что в 2017 году предстоят парламентские выборы, которые ознаменуют начало нового электорального цикла и полный переход на новую модель государственного управления, то можно констатировать, что после конституционных поправок Армения получила второй и, может быть, последний на ближайшее будущее шанс как качественного улучшения эффективности функционирования правительства, так и формирования многопартийной системы в качестве системообразующего политического института.

Заключение

Анализ конституционных процессов и хода политической трансформации в постсоветских странах, перспектив использования конституционных изменений 2015 года в Армении с целью качественного улучшения эффективности государственного управления, а также вызовов, обусловленных состоянием многопартийной системы, позволяет сделать следующие выводы.

1. Несмотря на расхождения в выборе среды международной интеграции в 2013 году, когда Армения объявила о присоединении к Евразийскому экономическому союзу, продолжая сотрудничество и с Евросоюзом, а остальные страны третьей группы постсоветской трансформации (Украина, Грузия, Молдова) – об углублении европейской интеграции в рамках программы Восточного партнёрства Евросоюза с перспективой на вступление в него, во всех этих странах проблемы и логика внутривнутриполитического развития, в частности в плане многопартийной системы, остаются на одной и той же плоскости, на одном и том же уровне.

2. Эффективность конституционных процессов в той же группе постсоветских государств в первую очередь зависит от того, насколько эти изменения приближают общество к реальному конституционализму. В конституционных процессах, ведущих к конституционализму, ключевую роль играют состоявшиеся

политические партии в качестве центров формирования реальных политических интересов и принятия политических решений на основе соответствующих ценностей и принципов.

3. Конституционные изменения в Армении 2015 года продолжают логическую тенденцию постепенного перехода от президентской формы правления к парламентской модели посредством конституционных изменений, происходящих через каждые 10 лет. Полноценное использование возможностей конституционных изменений 2005 года в Армении не удалось из-за слабости многопартийной системы страны, сильного влияния на принимаемые политические решения неформальных (олигархических) групп и ошибочной стратегии оздоровления многопартийной системы. Конституционные изменения 2015 года являются новой возможностью для решения этой задачи, имеющей решающее значение для качественного улучшения эффективности всей политической системы Армении.

4. Реализация возможностей парламентской модели правления в Армении для формирования консолидированной демократии зависит в первую очередь от результата преобразования существующей слабой многопартийной системы, имеющей незначительное влияние на принимаемые политические решения, в полноценно действующий системообразующий политический институт. Преодоление сложившейся кризисной для многопартийной системы ситуации потребует ещё двух-трёх десятилетий эволюционного развития политических партий. Альтернативное ускоренное развитие возможно, если президентом страны будет инициирована и реально поддержана трансформация многопартийной системы и процесс начнётся с возглавляемой им партии.

5. Механизм сдерживания от вырождения многопартийной системы имеет три измерения: процедурное, правовое, экспертное. Основой первого из них являются свободные и справедливые выборы, опорой второго – беспристрастный конституционный надзор, фундаментом

третьего – наличие независимой экспертной среды и высокопрофессиональных специалистов, выполняющих важную роль в формировании свободного от спекулятивных манипуляций общественного мнения о политических процессах.

Armenia's transition to the parliamentary system: problems and prospects

TIGRAN TOROSYAN

Brusov State University of Languages and Social Sciences

The article analyzes the goals and prospects of constitutional reforms, carried out in Armenia by the end of 2015, as well as challenges arising at the changing Armenian political scene. The author examines possible consequences of modification of the country's political system – transition from semi-presidential to parliamentary form of government. The analysis of the present state Armenia's weak multi-party system demonstrates that, as in the cases of other post-Soviet states, it is now in its early phase of consolidation – with all problems which all post-Soviet states face in the process of formation of democratic polity. The successful implementation of objectives of constitutional amendments in many respects depends on the transformation of current weak multi-party system into a fully functioning core element of country's political system. The formation of full-fledged multi-party system is considered as a primary factor and condition of the realization of the main objectives set forward by constitutional amendments, i. e. improvement of political system leading to the establishment of parliamentary form of government and consolidated democracy with equilibrium and consensus of political forces, balanced separation of powers and duly functioning political institutions. The party system in this case will become one of central political institutions – one of bearing pillars supporting the whole building of the constitutional state. The paper proposes a framework of checks and balances which should prevent the degeneration of the political system. This framework has three dimensions: procedural dimension (free and fair elections), legal dimension (impartial constitutional review), and expert dimension (independent expert community of highly qualified specialists).