

Валерій Мачуський

ПОЛІТИЧНА МОДЕРНІЗАЦІЯ В СУЧАСНІЙ ГРУЗІЇ

У статті досліджено політичну модернізацію в Грузії в 2003-2011 рр.

Ключові слова: політична модернізація, політичний режим, конституційна реформа, народовладдя, опозиція, політична еліта, конституційні зміни.

Valeriy Machuskyu. Political modernization in modern Georgia. This article explores the political modernization in Georgia from 2003 to 2011.

Key words: political modernization, political regime, constitutional reform, democracy, the opposition, the political elite, the constitutional changes.

Політична модернізація передбачає створення певних політичних інститутів, які мають сприяти реальній участі населення у владних структурах та впливу народних мас на прийняття конкретних рішень, таких як: наближення до диференційованої політичної структури з високою спеціалізацією політичних ролей та інститутів; еволюція політичної системи у напрямі побудови сучасної суверенної держави; посилення ролі держави; розширення сфери дії та посилення ролі законодавчого поля, що поєднує державу та громадян; виникнення та зростання політичної бюрократії, перетворення раціональної деперсоніфікованої бюрократичної організації на домінуючу систему управління та контролю; ослаблення традиційних еліт та їхньої легітимності, посилення модернізаторських еліт.

За вісім років Грузії, невеликій країні, вдалося пройти великий шлях реформ та змін, що привели до подальшої політичної модернізації.

Після падіння авторитарного режиму Едуарда Шеварднадзе почав формуватися новий режим. У цьому періоді можна виділити три етапи: пакт еліт – тріумфірат Михайло Саакашвілі – Зураб Жванія – Ніно Бурджанадзе (грудень 2003 року – лютий 2005 року); етап становлення режиму з домінуючим лідером (лютий 2005 року – листопад 2007 року); етап консолідації режиму з домінуючим лідером (листопад 2007 року – до теперішнього часу) [7, с. 5–19].

На першому етапі влада була розподілена між ключовими фігурами опозиції – М. Саакашвілі, З. Жванія та Н. Бурджанадзе. Три лідери – Михайло Саакашвілі, Зураб Жванія та Ніно Бурджанадзе – домовилися про розподіл влади між собою. За цією угодою, Михайло Саакашвілі став президентом Грузії, Зураб Жванія – прем'єр-міністром (неіснуюча посада на той момент), а Ніно Бурджанадзе – головою парламенту. Ця угода набула форми публічної заяви.

Неминучість і характер конституційних реформ стали очевидними після приходу до влади «революційного тріумфірату». Оскільки нова конфігурація влади мала спиратися,

в першу чергу, на угоду цієї нової правлячої еліти, її розробка почалася за закритими дверима.

На виборах 4 січня 2004 р. М. Саакашвілі набрав 96,24% голосів. Були побиті рекордні результати З. Гамсахурдіа та Е. Шеварднадзе. ОБСЄ оцінило ці вибори як більш демократичні, ніж ті, що проводилися в Грузії до цього.

Після того, як 14 січня 2004 року парламент у прискореному порядку затвердив новий державний прапор країни, а 15 січня 2004 року Центральна виборча комісія оголосила результати президентських виборів, влада почала більш активно займатися конституційними змінами.

Законопроект, який розроблявся Міністерством юстиції, став предметом консультацій між трьома лідерами 19 січня 2004 року, коли він обговорювався на зустрічі за участю З. Жванія, Н. Бурджанадзе, З. Адеішвілі, Г. Церетелі, і М.Мачаваріані (Зураб Адеішвілі – міністр юстиції, Гігі Церетелі і Михайло Мачаваріані – члени блоку «Бурджанадзе – демократи»). Передбачалося, що за законопроектом у Грузії буде «сильний президент, сильний прем'єр-міністр і слабкий парламент» [5].

Між лідерами тріумвірату наростав конфлікт у зв'язку з різним баченням майбутнього політичної системи. Однак у лютому 2004 року єдність тріумвірату було відновлено, і в той же день зібралася Конституційна комісія.

Неузгодженість конституційної реформи продемонструвала слабку єдність тріумвірату. Для запобігання можливого протистояння було оголошено про злиття двох партій: «Національного руху» і «Бурджанадзе – демократи». Але це не сприяло досягненню консенсусу серед «революційних сил» з питання конституційних змін. Конституційний проєкт було піддано критиці з боку Т. Хідашелі, Г. Бокерія і К. Давіташвілі. Останній залишив посаду політичного секретаря «Національного руху», заявивши, що не конституцію слід підлаштовувати під людей, а навпаки, люди повинні підлаштовуватися під конституцію. Все це створило загрозу не тільки єдності правлячої партії, але і її легітимності, позбавляючи партію позитивного іміджу.

За змістом, головним компонентом конституційних змін 2004 року стало введення кабінету міністрів і запровадження поста прем'єр-міністра. Це питання, яке неодноразово

порушувалося різними опозиційними політичними партіями і політиками ще під час правління Е.Шеварднадзе, завжди виправдовувалося необхідністю підвищення ефективності влади і, в той же час, певного дистанціювання президента від розв'язання внутрішніх економічних проблем.

Найближче до реального втілення в життя ця ідея виявилася навесні 2004 року, коли президент вніс на розгляд парламенту відповідний законопроект, який був опублікований для всенародного обговорення навесні 2004 року. Тим часом, парламентські дебати щодо цього законопроекту не відбулися, оскільки стало ясно, що він не зможе набрати достатньої кількості голосів у парламенті. Частина критиків вказувала на недемократичність законопроекту і знову порушила питання про перевагу парламентської форми правління. Кандидатура майбутнього прем'єр-міністра – З. Жванія – викликала менш явний, кулуарний опір.

На тлі попередніх дискусій перспектива запровадження посади прем'єр-міністра в 2004 році поставила питання про напрями розвитку політичної системи Грузії.

У суспільстві побоювалися посилення виконавчої влади та пов'язаної з цим загрози авторитаризму. Проте внаслідок переговорів голова парламенту одержав певні додаткові повноваження: контроль за рахунковою палатою, регламентом і бюджетом парламенту. Але найголовніше те, що можливість розпуску парламенту допускається лише в суворо визначених випадках, і тоді парламент отримує безумовне право на розпуск уряду. Як згодом стало відомо, парламент у початковому проекті був дуже слабким, але Н. Бурджанадзе відмовилася бути головою такого органу.

Модель правління, встановлена 6 лютого, не дістала остаточної єдиної оцінки з приводу її характеру. Вона мала явно виражений тимчасовий, перехідний характер, що було зафіксовано у виступах усіх державних керівників. Певною мірою такі заяви мають бути сприйняті як часткове визнання її недосконалості. Були озвучені терміни передбачуваного перехідного існування моделі в 6-7 років [5].

Конфлікт проблеми особистостей і проблеми інститутів у процесі конституційних змін у Грузії виявився актуальним, якщо врахувати, що три інститути – президент, кабінет

міністрів і парламент – у процесі вироблення моделі були вже персоніфіковані в трьох особистостях, які проводили ці переговори.

Усі зміни мали зацікавлену сторону, конкретне обличчя. Так, наприклад, з нової конституції зникло положення про те, що президент не може займати керівну партійну посаду. Друга зміна стосувалася мінімальної явки виборців, необхідної для того, щоб вважати президентські вибори такими, що відбулися. З нового варіанта зникла вимога обов'язкової 50-відсоткової явки виборців. Третя зміна стосувалася обмеження на прийняття у парламенті таких законів, які можуть збільшити бюджетні витрати без узгодження з урядом. Свого часу всі ці три аспекти були використані проти Шеварднадзе (він був лідером Союзу громадян Грузії; офіційні дані про явку виборців у ході президентських виборів 2000 року не викликали довіри; в передвиборчий період парламент приймав популістські закони про підвищення пенсій і зарплат, у той час як у державному бюджеті не було коштів на їх реалізацію) і могли б бути спрямовані в майбутньому проти М.Саакашвілі (безальтернативний лідер «Національного руху», дані про явку виборців на президентських виборах 2004 року також сумнівні) [3].

Одна зі змін – обмеження законодавчих повноважень парламенту – була предметом розбіжностей у ході підготовки законопроекту. Виникли бурхливі парламентські дебати, але, врешті-решт, запропоновані зміни набули схвалення парламенту. Єдина стаття, яка не набрала достатньої кількості голосів внаслідок голосування, стосувалася обмеження прав членів парламенту – послаблення їх імунітету.

За Конституцією 1995 року президент не мав права розпускати парламент і парламент міг перейти в крайню опозицію, знявши, в той же час, з себе відповідальність, блокувати ефективні дії уряду, спричинити кризу влади і використовувати її проти президента. Отримавши право розпуску парламенту, М. Саакашвілі уникнув небезпеки такого розвитку подій.

Іншим найважливішим нововведенням, яке зміцнило владу М.Саакашвілі, став законопроект, внесений до парламенту одночасно з конституційним законопроектом, який

передбачав призначення районних гамгелелі (голів) президентом і посилення інституту повноважних представників президента в регіонах. Обґрунтовувався він тим, що має тимчасовий характер і необхідний тому, що в іншому разі у влади в районах залишаться представники старого уряду.

Опозиція побачила ознаки диктатури в такій концентрації влади. На їхню думку, зміни скасували кілька важелів, які свого часу були використані З.Жванія та М. Саакашвілі проти уряду Е.Шеварнадзе і які в майбутньому могли бути використані проти них наступною опозицією.

Важливою подією на цьому етапі стали парламентські вибори. У березні 2004 року було обрано 150 депутатів парламенту за пропорційною системою. Блок «Національний рух – Демократи», що представляв триумвірат переможців, набрав 66,24% голосів і здобув 135 місць. Н. Бурджанадзе знову була обрана спікером парламенту.

Вибори спровокували політичну кризу в Аджарії. ЦВК Грузії заявив, що в ряді округів, де перемогли прихильники А. Абашидзе, були допущені порушення. Результати були анульовані, однак влада Аджарії відмовилася допустити членів ЦВК, які прибули для організації нових виборів. М.Саакашвілі оголосив про направлення підрозділів МВС у Батумі, тоді А.Абашидзе наказав висадити в повітря мости на кордонах автономії. Тим не менше, протести всередині самої Аджарії ставали дедалі сильнішими. 6 травня А.Абашидзе капітулював, він та члени його сім'ї відлетіли до Москви. На нових виборах у Верховну Раду Аджарії прихильники триумвірату набрали 72% голосів, потім були прийняті закони, які підкоряли уряд автономії президенту Грузії.

Цей період, незважаючи на те, що він ознаменувався конституційною реформою і стартом реформ в інших сферах, тривав не довго. Після загибелі З.Жванія, смерть якого послабила позиції Н. Бурджанадзе та зміцнила позиції М.Саакашвілі, настав кінець етапу триумвірату.

На другому етапі М. Саакашвілі, аж до дострокового закінчення президентського терміну в 2007 році, послідовно нарощував власний вплив. Серед ключових кроків, зроблених М. Саакашвілі були: реформи і оновлення кадрового складу державного апарату і силових структур, що

підсилили особистий вплив президента на них; конституційна реформа; придушення протестів опозиції.

Основну сутність змін у грузинському суспільстві, проведених Михайлом Саакашвілі, можна звести до просування за трьома напрямками: зміни у сфері державного управління з різким зниженням ролі чиновництва; роздержавлення економіки, її максимальна лібералізація і практично необмежена приватизація; тотальна заміна старого чиновницького апарату і опора на молоді кадри.

Останній фактор є одним з ключових елементів для причин успіху грузинських реформ. М. Саакашвілі зрозумів, що провести глибокі реформи зі старим чиновницьким апаратом неможливо. Спроби реформ здійснювалися в Грузії ще Едуардом Шеварднадзе, але при цьому він спирався на старі кадри, які не вміють і відмовляються працювати по-новому, погрузили в корупції і зробили державну службу своєю особистою синекурою і джерелом власного добробуту. Реформи мали знищити неефективні економічні та суспільні відносини, що годували чиновників і, отже, очікувати, що старий державний апарат буде знищувати самих себе і основу свого власного добробуту, було принципово неможливо. Цієї помилки вдалося уникнути М. Саакашвілі. Система державного та адміністративного управління зазнала масштабного реформування. Було взято курс на максимальне роздержавлення майже всіх сторін життя.

Ще масштабніші реформи були проведені у сфері бізнесу. Михайло Саакашвілі забезпечив прийняття «Акту економічної свободи», який окреслив основні принципи ліберальної економіки та основні обмеження, переступати які держава не має права. Так, за цим документом державні витрати обмежуються 30% ВВП, забороняється збільшення загальної кількості ліцензій, а також створення нових регулюючих органів, введення нових податків допускається тільки шляхом всенародного референдуму, скасовується ціновий контроль будь-якого роду, держава відмовляється від володіння банками та іншими фінансовими посередницькими інститутами, знімаються обмеження конвертованості ларі, забороняються будь-які обмеження на пересування капіталу і т.д. В ультраліберальному ключі були проведені глибока податкова і митна реформи.

Паралельно з посиленням режиму оподаткування саме податкове законодавство було максимально спрощено. Загальне фіскальне навантаження зменшилося – з 22 податків, які раніше стягувалися в Грузії, до 6, а з 2012 р. їх буде всього 4. Максимально полегшилися митні процедури. Ставки податку на імпорт в більшості випадків стали нульовими, або мінімальними – від 3% до 12%. Грузія практично повністю відкрила фінансовий та біржовий ринки для міжнародної конкуренції. Так, іноземні банки категорії А + і вище можуть виходити на грузинський ринок без усяких обмежень. Упродовж декількох років у країні була проведена майже повна приватизація. Для цього грузинський парламент прийняв закон, що дозволяє приватизувати практично будь-які об'єкти власності, включаючи флот, залізницю, шахти, заводи, порти і т.д., а також земельні, водні та лісові ресурси. Реформована поліція є предметом гордості грузинів і користується неймовірною популярністю і довірою – рейтинг довіри поліції серед громадян – 87%, що є другим показником, відразу після православної церкви.

У березні 2005 року була прийнята державна програма дерегуляції економіки. Кількість міністерств скорочувалася з 18 до 13. Кількість державних служб – з 52 до 34. Почалося 35-відсоткове скорочення персоналу, задіяного в міністерствах, і 50-відсоткове – у громадському секторі. Всі міністерства були зобов'язані складати середньострокові плани, які мали схвалюватися урядом.

Таким чином, М. Саакашвілі оновив державний апарат і поставив його під більш жорсткий контроль з боку президента. Оновлення кадрового складу МВС і збройних сил також зміцнило вплив президента в силовому блоці.

М. Саакашвілі активно використовував силові структури для тиску на родичів і наближених поваленого Е. Шеварднадзе та А. Абашидзе. Формально дотримуючись юридичних процедур, їх відправляли до в'язниці і звільняли тільки після того, як у державну скарбницю поверталися незаконно нажиті мільйони. У короткі терміни уряду вдалося погасити частину внутрішнього боргу перед населенням (123 млн дол. США) і підвищити дохідну частину бюджету [4, с.123–138].

М.Саакашвілі провів ряд реформ у соціально-економічній сфері, які були позитивно сприйняті експертами. У доповіді «Doing business 2007» країна посіла перше місце у світі за темпом проведених реформ – замість другої позиції в доповіді 2006 року. У підсумку за всіма позиціями Грузія посіла 37-е місце – замість 112-го у 2006-му. В рейтингу економічної свободи фонду Heritage Foundation Грузія посіла 35-е місце з присвоєнням статусу «майже вільна», замість статусу «майже невільна», присвоєного в 2006 році [6].

Трохи інакший вигляд мала, за спостереженням деяких авторів (в основному російських), ситуація з політичними свободами, свободою преси і корупцією. Відзначено було деяке зниження рівня свободи слова. Проте об'єктивних свідчень цьому наведено не було. М. Саакашвілі, а також його прихильники і ряд інших державних службовців заперечують факт тиску на опозицію, пояснюючи переслідування деяких представників політичних партій їхнім кримінальним минулим.

Варто відзначити, що популярність М.Саакашвілі в Грузії стала падати. Заяви влади про швидке поліпшення соціально-економічного становища населення в деяких сферах (в основному в аграрній) так і залишилися заявами. Згідно з результатами соціологічних опитувань, уже через два роки після перемоги «трояндової революції» рейтинг президента М. Саакашвілі і правлячої партії "Єдиний національний рух" упав [4].

Колишні сподвижники стали переходити на бік опозиції. Різко погіршилися відносини з колишнім соратником І. Окруашвілі, який звинуватив президента Саакашвілі в корупції та смерті прем'єр-міністра Грузії З. Жванії в лютому 2005 року.

27 грудня 2006 року грузинський парламент прийняв пакет поправок до Конституції Грузії, головна мета яких полягала в тому, щоб провести в 2008 р. одночасно вибори парламенту і президента країни. Необхідність поєднання виборів була обґрунтована фінансовою доцільністю та необхідністю економії бюджетних коштів, а також неприпустимістю одночасного проведення президентських виборів в Росії і парламентських виборів в Грузії. Таке суміщення термінів, на думку грузинської влади, несло в собі серйозні

ризика для стабільності, тому що певні сили в Росії могли спробувати підірвати внутрішньополітичну ситуацію в Грузії і тим самим якимось вплинути на результат парламентських виборів [1].

Необхідність поєднання виборів оскаржила парламентська опозиція, лідери якої вважали зміни Конституції політичним маневром М. Саакашвілі з метою продовжити термін власного правління. Опозиція наполягала на тому, що питання необхідно винести на всенародне обговорення і що проект змін до конституції має бути більш ретельно опрацьований і узгоджений з міжнародними організаціями, зокрема з Венеціанською комісією Ради Європи. Всі доводи опозиції проти зміни Конституції і перенесення термінів парламентських виборів були проігноровані владою.

У листопаді 2007 р. в Тбілісі відбулися акції протесту об'єднаної опозиції. Їх головним гаслом було проведення парламентських виборів навесні наступного року, тобто в терміни, які раніше були передбачені Конституцією (у квітні 2008 р.).

Грузинська опозиція прагнула використати протестні настрої. Її лідери звинувачували владу в тому, що вона відвернулася від народу, розвалила економіку країни, розпродала національні багатства, порушує основні права людини, закони і свободу слова. М. Саакашвілі категорично відмовився знову переносити дату виборів.

Після розгону демонстрації біля парламенту опозиція почала нові акції протесту в Кутаїсі, Батумі та різних районах столиці, де між мітингуючими і спецпризначенцями відбулися зіткнення. Президент Грузії звинуватив опозицію в спробі державного перевороту і оголосив у країні надзвичайний стан. На час дії надзвичайного стану на території республіки були введені обмеження на проведення демонстрацій і маніфестацій, а також на заклики в ЗМІ до насильства, організації заворушень і повалення влади із застосуванням сили. Після цього всі телекомпанії і радіостанції Грузії, окрім громадського телебачення, припинили інформаційні випуски.

Після розгону опозиційного мітингу в Тбілісі рейтинг М. Саакашвілі впав до 10-12%. 24 листопада він був змушений оголосити про свою відставку і про проведення дострокових президентських виборів.

На третьому етапі – з 2007 року до теперішнього часу – режим М. Саакашвілі набув більш жорстких рис. На позачергових президентських виборах 5 січня 2008 року він набрав 56% голосів. Відбувся певний спад рівня популярності. З іншого боку, проведення радикальних реформ, особливо в держсекторі, не могло не залишити велику кількість незадоволених громадян. Відповідно, ряди опозиції почали поповнюватися.

У той же час, грузинська опозиція не змогла об'єднатися і висунути єдиного кандидата в президенти. Як наслідок, протестний електорат виявився розпорошеним, що зіграло на руку М. Саакашвілі.

Через два місяці після виборів президента Грузії місія спостерігачів ОБСЄ опублікувала свою підсумкову доповідь, в якій процес підрахунку голосів був оцінений позитивно.

Проте опір опозиції режиму М. Саакашвілі збільшується. 26 травня 2011р. у Тбілісі відбулися нові заворушення, які теж були придушені. Багато опозиційних лідерів партій, таких як Бадрі Біцадзе, чоловіка Ніно Бурджанадзе, суд в Тбілісі засудив заочно до 5 років ув'язнення, за звинуваченням у нападі на поліцейських у зв'язку з акціями 26 травня 2011 р.

Наразі М. Саакашвілі планує нову конституційну реформу, в якій державна влада буде розподілена між трьома ключовими постами: президентом, прем'єр-міністром та спікером парламенту. На думку М. Саакашвілі, це має збалансувати державну систему. Проте найбільше влади концентрується в руках прем'єр-міністра. Зважаючи на закінчення строку перебування на посаді президента М. Саакашвілі, ця реформа сприймається неоднозначно.

Таким чином, режим М. Саакашвілі виявився більш жорстким, ніж режим його попередника. Він не тільки не скоротив, але навіть розширив повноваження президента, що забезпечило йому домінуюче становище в політичній системі. Послідовно втрачали політичні ресурси конкуруючі лідери. Найбільш важливими етапами у процесі сходження Саакашвілі до виняткового становища в грузинському політикумі можна вважати смерть З. Жванія, арешт колишнього соратника І. Окруашвілі. Змушена була залишити свою посаду та виїхати з країни спікер парламенту і

колишня союзниця М. Саакашвілі – Н. Бурджанадзе. Таким чином, М.Саакашвілі забезпечив собі домінуюче становище в новому політичному режимі.

У Грузії, в якій після революції не спостерігалось ослаблення президентської влади, жодного серйозного демократичного прориву не відбулося. Авторитарні системи з досвідом клієнтелізму мають здатність швидко відновлюватися. Еліти, звиклі існувати в системі субординації «патрон-клієнт», просто переорієнтовуються на нового лідера. Для подібних систем трансформація режиму може обернутися тільки зміною патрона.

Незважаючи на все, не варто передчасно відносити Грузію до авторитарних держав. З одного боку – реальне посилення президентської влади, поновлення своїх людей на ключових посадах у державі, спроба позбутися можливих конкурентів, навіть у своєму середовищі. Сюди ж варто віднести бажання використати вже відомий у інших країнах СНД варіант конституційної реформи, що має на меті до закінчення свого президентського терміну главою держави зробити прем'єр-міністра. Маючи більшість у парламенті, М.Саакашвілі може легко обійняти цей пост і залишитися при владі на невизначений термін. З іншого боку, відбулося скорочення державного апарату, ретельна чистка рядів чиновників. Це дало змогу позбутися колишньої номенклатури з радянським мисленням, замінити її представниками молоді еліти, яка здобула освіту в основному на Заході.

Варто пригадати низку ефективних реформ у всіх сферах суспільного і економічного життя. Зменшення тиску на приватний бізнес, реформа силових структур. Грузія, взявши курс на західні демократичні цінності, сьогодні вже не схожа на більшість інших пострадянських країн.

1. Воробьев В. ОБСЕ заговорила на языке оппозиции // Рос-сийская газета, №4560, 11.01.2008, [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/01/11/gruziya.html>

2. Гордиенко А. Грузинский парламент переписывает Конституцию // Независимая газета, 15.12.2006 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ng.ru/cis/2006-12-15/6_grazia.html

3. Конституция Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc Ј\vx?regnom=4524&page=1
4. Крылов А. Режим Саакашвили: диктатура вместо демократии / Оранжевые сети: от Белграда до Бишкека /отв. ред. Н.А. Нарочницкая. – Спб.: Алетейя, 2008.
5. Мусехалишвили М. Конституционные реформы в Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://idea.int/europe_cis/upload/Constitutional %20Changes% 20in% 20Georgia% 20- %20 Rus% 20changed.pdf](http://idea.int/europe_cis/upload/Constitutional%20Changes%20in%20Georgia%20-%20Rus%20changed.pdf)
6. Шешелидзе П. После «революции роз»: итоги некоторых экономических реформ в Грузии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.apsny.ge/analytics/1202495920.php>
7. McFaul M. Transitions from Postcommunism // Journal of Democracy. –2005. – Vol.16. – №3.