



Международный институт демократии
и содействия выборам



Кавказский институт мира,
демократии и развития

Процесс конституционно- политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: политическая элита и голос народа

Совместный проект: *Голос Грузии в конституционных и политических реформах*

Армине Аракелян

Региональный представитель и руководитель
программ Южного Кавказа – Европы
International IDEA

Гиа Нодиа

Председатель
Кавказский институт мира,
демократии и развития

**Тбилиси, Грузия
2005**

© Международный институт демократии и содействия выборам 2005

Настоящая публикация не зависит от каких-либо национальных или политических интересов. Взгляды, выраженные в публикации, могут не совпадать со взглядами Кавказского института мира, демократии и развития (CIPDD) или Международного института демократии и содействия выборам (International IDEA), её совета директоров или коллегии.

Редактирование русского текста: З. Бабаян, Н. Искандарян

Дизайн: М. Гонгадзе

Типография: Кавказский институт мира, демократии и развития

ISBN: 91-85391-46-8

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005

This publication is independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (CIPDD) or International IDEA, its Board or its Council members.

Editing of the Russian text: Z. Babayan, N. Iskandaryan

Graphic design by: M. Gongadze

Printed by: Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development

ISBN: 91-85391-46-8

Благодарность

Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) и Кавказский институт мира, демократии и развития (CIPDD) хотят воспользоваться представившейся возможностью и выразить свою благодарность властям Грузии и, в частности, Парламенту Грузии, гражданскому обществу Грузии, грузинским, армянским и азербайджанским, а также европейским экспертам и практикам за их ценное сотрудничество и вклад. Также выразить свою благодарность странам – членам организации International IDEA и ее ассоциированным членам, европейской делегации в Армении и Грузии, Совету Европы, всем национальным и региональным партнерам, а также всем лицам и всем учреждениям за их консультацию, помощь, сотрудничество и поддержку во время реализации совместного проекта IDEA/CIPDD «Голос Грузии в конституционной/политической реформе» с июня 2004 года.

В этой связи мы хотели бы особо поблагодарить Швейцарское агентство международного развития и сотрудничества (SDC) за поддержку и финансовые ассигнования в основной бюджет организации IDEA; посольства и консульства стран – членов организации International IDEA и ее ассоциированных членов в Грузии и Армении и особенно: Его Превосходительство Гарри Моленара, посла Нидерландов в Армении и Грузии, и Его Превосходительство Дипака Вохру, посла Индии в Армении и Грузии.

Мы особо благодарим грузинских экспертов и практиков: Вахтанга Хмаладзе, Давида Усупашвили, Автандила Деметрашвили, Зураба Джибгашвили, Александра Налбандова, Левана Рамишвили, Гиги Тевзадзе, Давида Лосаберидзе, Ивлиана Хаиндраву, Отара Зоидзе, Лелу Хомерики, Давида Мелуа, Арнольда Степаняна, Тенгиза Шергелашвили, Заура Халилова и Давида Дарчиашвили; а также европейских экспертов: Джонатана Уитли (Свободный Университет, Берлин) и Александра Михайлова (эксперт Совета Европы) за их значительный вклад; а также Центр социальных исследований и, в частности, Марину Мухелишвили и Луизу Арутюнову за их ценный вклад в проект IDEA/CIPDD.

Мы хотим выразить свою глубочайшую признательность всем местным партнерам за их вклад в ходе общественных обсуждений, проведенных в рамках проекта IDEA/CIPDD в 7 региональных городах Грузии, особенно Тамаре Гогсадзе (OSGF, программа ISAC – Кутаисский филиал), Нино Инаишвили (OSGF, программа ISAC – Батумский филиал), Софо Арсенишвили (OSGF, программа ISAC – Телавский филиал), Хатие Джашиашвили (OSGF, программа ISAC – Ахалцихский филиал), Арарату Есояну («Центр поддержки реформ и демократического развития», Ахалкалаки), Лейле Сулеймановой («Союз азербайджанских женщин Грузии», Марнеули) и Тее Булия («Атинати», Зугдиди). Мы также высоко ценим участие региональных представителей гражданского общества и властей Грузии в общественных дебатах (октябрь-ноябрь 2004 г.) и в международной конференции (Тбилиси, 18-19-го марта 2005 г.), совместно организованной IDEA и Кавказским институтом.

Особая благодарность армянским и азербайджанским экспертам: Мкртычу (Сос) Гимишяну, Сергею Минасяну, Аарону Адибекяну, а также Маису Гулалиеву, Рахману Бадалову и Ниязи Мехти за их вклад и сотрудничество.

Наконец, благодарим всех переводчиков, редакторов, докладчика и советников на Южном Кавказе и в Европе, помогавшим организациям IDEA и Кавказский институт в процессе консультаций и опубликования. Мы также признательны сотрудникам Южно-кавказской программы IDEA и Кавказского института, а также тематическому, информационному и административному персоналу в штаб-квартире организации IDEA в Стокгольме.

Содержание

Вступительное слово	7
---------------------------	---

Грузия

Заявка политической стратегии. Государственная власть Грузии на центральном уровне: баланс между ее ветвями. <i>Вахтанг Хмаладзе, Автандил Деметрашвили, Александр Налбандов, Леван Рамшвили, Давид Усупашвили, Зураб Джигбгашвили</i>	9
Комментарии на статью. Государственная власть Грузии на центральном уровне: баланс между ее ветвями. <i>Джонатан Уитли</i>	29
Заявка политической стратегии. Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями. <i>Отар Зоидзе, Давид Лосаберидзе, Давид Мелуа, Арнольд Степанян, Тенгиз Шергелашвили, Ивлиан Хаиндрава, Заур Халилов, Лела Хомерики</i>	37
Комментарии на статью. Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями. <i>Александр Михайлов</i>	69
Комментарии на статью. Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями. <i>Мкртыч (Сос) Гимшиян</i>	76
Комментарии на статью. Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями. <i>Сергей Минасян</i>	85
Результаты исследования. Конституционные реформы в Грузии. <i>Марина Мухелишвили</i>	91
Результаты исследования. Политические взгляды жителей Грузии. <i>Марина Мухелишвили, Луиза Арутюнова</i>	112

Армения

Аналитическая статья. Политическая и конституционная реформы в Армении. <i>Мкртыч (Сос) Гимшиян</i>	134
Аналитическая статья. Сотрудничество ЕС – Армения и новая «политика европейского соседства». <i>Сергей Минасян</i>	156

Азербайджан

Аналитическая статья. Политические институты Азербайджана: дихотомия текста и реальности. <i>Рахман Бадалов, Ниязи Мехти</i>	174
Аналитическая статья. Политические реформы в Азербайджане (1989-2004 гг.). <i>Маис Гулалиев</i>	205
Отчет о международной конференции. Конституционные/политические реформы в Грузии, Армении и Азербайджане: Политическая элита и голос народа	235
О Кавказском институте мира, демократии и развития	252
Об организации International IDEA	254



Вступительное слово

Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) – межправительственная организация (со штаб-квартирой в Швеции), и Кавказский институт мира, демократии и развития – грузинская неправительственная организация, рады представить публикацию **Процесс конституционно-политической реформы в Грузии, в Армении и в Азербайджане: Политическая элита и голос народа** – результат совместного проекта организации International IDEA и Кавказского института «Голос Грузии в конституционных и политических реформах», который осуществляется с июня 2004 г. по август 2005 г.

Стимулом к данной инициативе послужил процесс политических реформ, начавшийся в Грузии сразу же после Революции Роз. Революция ознаменовала собой новый период реформирования политической системы Грузии. Эти реформы предполагают серьезные конституционные изменения. Парламент Грузии внес поправки в Конституцию Грузии еще в феврале 2004 года. Однако это было сделано без достаточного общественного обсуждения. На повестке дня правительства – дальнейшие важные реформы и изменения в конституции.

Совместный проект организации International IDEA и Кавказского института посвящен реформированию двух важнейших аспектов политической системы Грузии: равновесию между различными ветвями власти и передаче полномочий от центрального правительства региональным и местным уровням власти. Главная цель проекта – способствовать общественному обсуждению этих вопросов и вовлечению международного сообщества в конституционные процессы Грузии. Тем самым повысится качество и легитимность процесса конституционной реформы. Проект нацелен на две вышеуказанные и особо острые проблемы политического и конституционного развития Грузии. Две группы ведущих грузинских экспертов разработали заявки политической стратегии по этим вопросам. Проекты этих концептуальных документов обсуждались затем в пяти регионах Грузии и в столице при участии представителей правительства, неправительственных организаций, ученых и журналистов. Предложения, выработанные в ходе общественного обсуждения, были включены в заявки политической стратегии. Два европейских эксперта прокомментировали эти концептуальные документы. Помимо этого, были проведены социологические исследования, которые выявили темы, обсуждаемые в обществе в связи с текущими конституционными процессами.

Кроме того, проект имеет региональный охват: он включает экспертные оценки политических реформ в Армении и Азербайджане в контексте европейской интеграции. Шесть экспертов – трое из Армении и трое из Азербайджана – подготовили концептуальные документы и исследования по тем вопросам, которые вошли в данную публикацию.

В рамках этого совместного проекта International IDEA и Кавказский институт 18-19-го марта организовали международную конференцию в Тбилиси на тему **«Конституционные и политические реформы в Грузии, Армении и Азербайджане: Политическая элита и голос народа»**. Целью этой конференции был обмен информацией о процессах реформ в трех южно-кавказских странах – Армении, Азербайджане и Грузии – и перспективам их европейской интеграции. Особое внимание уделялось процессу политических и конституционных реформ в Грузии. Все концептуальные документы, подготовленные группой грузинских, армянских, азербайджанских и европейских экспертов, были представлены на конференции.

Конференцию открыли Армине Аракелян (Региональный представитель и руководитель программ Южного Кавказа – Европы, International IDEA), Гиа Нодиа (Председатель Кавказского института), Нино Бурджанадзе (председатель Парламента Грузии) и Жак Вантомм (первый советник, Европейская делегация по Грузии и Армении). В ней также приняло участие до 55 участников: представители правительства и гражданского общества Грузии, эксперты из Армении и Азербайджана, а также представители международных организаций и дипломатического корпуса.

Публикация результатов совместной работы представляет собой последний этап проекта International IDEA и Кавказского института. В данной публикации подытожены взгляды политического сообщества Грузии и отклики европейских экспертов. В нее также включен анализ конституционных процессов в остальных двух южно-кавказских странах – в Армении и в Азербайджане.

Мы надеемся, что результаты общественного обсуждения и работы экспертов, посвященные реформам на национальном уровне, будут учтены государственными властями при выработке государственной политики во всех трех республиках, а также международным и донорским сообществом при выработке политики партнерства.

Армине Аракелян



Региональный представитель и
руководитель программ
Южного Кавказа – Европы
International IDEA

26 апреля 2005 года

Гиа Нодиа



Председатель
Кавказский институт мира,
демократии и развития

26 апреля 2005 года

Заявка политической стратегии

Государственная власть Грузии на центральном уровне: баланс между ее ветвями

*Вахтанг Хмаладзе
Автандил Деметрашвили
Александр Налбандов
Леван Рамшвили
Давид Усупашвили
Зураб Джигбгашвили*

1. Краткое описание принципа разделения властей

Демократия – это власть народа. Согласно главнейшему принципу демократии, власть должна управлять с согласия народа. Формами согласия народа являются прямая и представительная демократия. При представительной демократии воля народа выражается через его представителей. А это означает, что власть оказывается в руках большинства этих представителей. На первый взгляд, можно сказать, что таким образом осуществляется воля большинства народа, хотя на практике это большинство представителей, как правило, бывает избрано меньше чем половиной от общего числа избирателей. При осуществлении же воли большинства, тем более тогда, когда это воля не самого большинства избирателей, а его представителей, всегда существует опасность угнетения меньшинства. Кроме того, практика показывает, что для государственной власти характерно стремление к расширению и усилению своего присутствия везде и во всем, что создает опасность правам и свободам человека.

Именно защите общества и каждого его конкретного члена от этой заложенной в демократии опасности и служит идея конституционализма. Согласно этой идее, власть должна осуществляться так, чтобы, с одной стороны, воспрепятствовать отклонению демократического или народного управления в сторону деспотизма, а с другой, сделать невозможным установление диктатуры (одного лица, одной партии или какой-нибудь одной группы). Стабильность власти должна быть обеспечена не формулой “победитель получает все”, а необходимостью и неизбежностью сотрудничества “победителя” и “побежденного”, чтобы опасность уничтожения “побежденного” не превратила бы его во врага. Эту задачу решает осуществляющая концепцию конституционализма конституция, цель которой – разумно ограничить как государство (подразумевается власть), так и народ.

Для того чтобы государство не переступало границ, определенных для него политической системой и, в то же время, должным образом могло бы осуществлять свои функции, надо соблюдать определенные правила его устройства и функционирования. Одно из таких правил – формирование оптимальной системы высших органов государственной власти на основе *принципа разделения властей*.

“Общество, где не обеспечена гарантия прав и нет разделения властей, не имеет конституции” – сказано в Декларации прав человека и гражданина, принятой в 1789 г. во Франции.

Разделение властей – это такие правила устройства и функционирования государства, которые исключают самоуправство со стороны управителей и анархию со стороны управляемых.

Об отдельных сторонах учения о распределении государственной власти еще в древности спорили великие греческие философы. Джон Локк и Шарль Монтескье попытались сформулировать его в более или менее совершенном виде, а юридическая формализация этой идеи и ее институциональная реализация связаны с эпохой великих революций.

С тех пор почти все несоциалистические конституции учитывают ее, как основной принцип устройства государственной власти, хотя конституции разных стран используют разные вариации распределения властей.

Классическая модель разделения властей – это разделение властей между тремя ее ветвями: законодательной, исполнительной и судебной. Впервые эта модель была внедрена в XVIII веке в Англии. С течением времени классическое учение о разделении властей и, в особенности, применение этого в государственной практике, испытало определенные структурные и смысловые изменения.

“Существует много разных путей разделения и устройства власти. Право на существование имеет любое решение вопроса, если исключены или предотвращены средства ограничения свободы“ (Андраш Шайо).

Конечно же, моделей, соответствующих концепции конституционализма, существует немало, и какую из них изберет государство, не должно, на первый взгляд, иметь никакого существенного значения. Но ясно и то, что не все модели могут быть одинаково хороши для конкретного государства по той простой причине, что каждое конкретное государство уникально по своему историческому опыту, пройденному пути, традициям и исторически сложившимся в стране отношениям. На выбор модели государственного устройства оказывает влияние положение страны в момент выбора, баланс ее политических сил и ожидания ее общества. Сделать безошибочный выбор не так-то просто, но одно можно сказать безошибочно – *модель государственного устройства должна соответствовать концепции разделения властей, современное понимание которой включает:*

- а) Разделение и распределение государственной власти по горизонтали и по вертикали, т. е. осуществление государственной власти ее иерархически независимыми (разделение полномочий) разными ветвями, имеющими собственные компетенции (распределение полномочий). Степень разделения и распределения власти определяется конституционным законодательством и представляет собой неотъемлемый элемент разделения властей. Как правило, называют три ветви власти – законодательную, исполнительную и судебную, хотя в последнее время в качестве ветвей власти нередко упоминаются также президентская, контролирующая, надзорная, избирательная и другие власти.
- б) Принцип сдержек и противовесов, с помощью которых каждая ветвь власти может контролировать остальные и противостоять злоупотреблениям с их стороны властью и/или превышению ими своих полномочий.
- в) Сотрудничество ветвей, что обусловлено однородной государственной природой ветвей власти. Действия всех ветвей власти по основным вопросам государственной политики должны быть согласованными. В противном случае управление государством становится невозможным, что приводит к анархии и попранию общественных интересов.

В соответствии с тем, как решены эти вопросы, мы получаем модели государственной власти, которые, как правило, делят на три типа: президентскую, парламентскую и полупрезидентскую (смешанное правление). Каждый тип модели имеет множество вариаций. Насколько соответствует та или иная модель концепции конституционализма, т. е. насколько она обеспечивает защиту прав и свобод и эффективность государственного правления, зависит от множества факторов, важнейшим из которых является конституционное законодательство – то, как разделена и распределена государственная власть, насколько эффективны механизмы сдержек и противовесов, насколько неизбежно сотрудничество между разными ветвями власти, насколько обеспечивает избирательная система представительство меньшинств¹ (оппозиции), защиту прав и свобод и степень эффективности управления, уровень стабильности и возможность (или невозможность) «мягкого» выхода из состояния политического кризиса. К другим факторам можно отнести:

- легитимность власти или совпадение декларируемых целей власти с целями и устремлениями большей части общества (для компоненты сотрудничества ветвей власти этот фактор имеет особое значение);
- партийная система и конфигурация партийных сил на политической арене (при доминировании правительственной партии и слабой оппозиции (или отсутствии реальной оппозиции) усиливается компонент сотрудничества ветвей власти, и резко ослабевает или вообще не действует компонент сдержек и противовесов даже тогда, когда это предусмотрено законодательством);
- институты гражданского общества, главным образом СМИ и неправительственные организации;
- уровень политической и правовой культуры общества.

Здесь же необходимо отметить, что для большинства постсоветских государств, которые отказались от классического парламентаризма, характерны значительно (практически, безо всяких сдерживающих и уравнивающих элементов) расширенные полномочия президента, как главы государства. Это дало нам деформированную президентскую или полупрезидентскую систему, которую называют также *супер-президентской системой*, или *системой абсолютного президентализма*. Такое положение можно объяснить стремлением иметь “сильную президентскую власть”, которая ассоциируется с харизматическим лидером. А ведь ясно, что введение такой формы управления, которая будет рассчитана на “хорошего” правителя, имеющего очень сильную власть, крайне опасно не только потому, что правитель может оказаться “плохим”, но и потому, что большая бесконтрольная власть действует развращающе и, как правило, делает плохим даже хорошего правителя.

Понятие “глава государства” само по себе не включает в себя определения рамок его полномочий, т. е. не существует определения, где проходят границы полномочий главы государства в условиях конституционной демократии. Но это не значит, что не существует тех правовых ценностей, которые должны определять рамки его полномочий. Такими определяющими критериями для ветвей власти являются разделение

¹ Например, высокий избирательный барьер при выборах по пропорциональной системе на фоне неразвитой партийной системы, отсутствия демократических традиций, низкого уровня политического и правового сознания способствует возникновению партии-доминанты, т. н. правящей партии. Если в результате этого президентская партия добивается парламентского большинства, вероятность чего очень велика, факторы сдержек и противовесов становятся очень слабыми, почти формальными.

и распределение властей, система сдержек и противовесов между ветвями власти, определенные конституцией сотрудничество и конкуренция между ними, которые должны ограничивать президента так же, как и другие институты власти.

Осуществление концепции конституционализма может обеспечить лишь такая модель, которая даже “плохой власти” не позволяет нанести стране большой вред. Эта концепция подразумевает такое разделение властей и такое взаимоотношение ее ветвей, при которых ни одна из них не может присвоить чужие полномочия, не может заставить другую действовать против ее воли, не может действовать бесконтрольно и безнаказанно. Разделенная власть может оказаться менее эффективной в тех случаях, когда не сформировалось парламентское большинство (в любой системе) или сформировалось, но оказалось оппозиционным (в президентской и полупрезидентской системах). Ясно, что власть, сконцентрированная в одних руках, может быть более эффективной, чем разделенная, но, если этот эффект окажется отрицательным, защитить страну от его вредного воздействия окажется намного сложнее, чем в случае разделения властей. Именно поэтому нарушение принципов концепции конституционализма крайне опасно для любой страны, а тем более для Грузии, в которой отсутствуют традиции демократического правления.

2. Конституционализм в постсоветской Грузии

Процесс внедрения принципов конституционализма и разделения властей в постсоветской Грузии оказался сложным и противоречивым. Дело в том, что в течение 200 лет в Грузии, имевшей статус провинции царской России и Советского Союза, не развилось гражданское сознание, и не сформировалась общественная потребность в демократических государственных институтах. Проявившееся в 80-е годы XX века активное стремление к национальной независимости и личной свободе, которое в условиях независимой Грузии время от времени перерастало в общее устремление к демократии, проявлялось как противостояние неприемлемому политическому режиму и не имело в виду создания какой-либо конкретной желаемой политической системы. Казалось, что система, которая придет на смену неприемлемой системе, тем самым автоматически окажется приемлемой. От каждого нового политического лидера, стремящегося к власти, общество требовало разрушения старого, нежелательного режима, но не ставило никаких четких требований хотя бы о контурах нового. Соответственно, народ, не осознающий собственных прав и возможностей, оказался исключенным из учредительного конституционного процесса, т. е. из процесса определения того, какой государственной моделью должна управляться страна, и как должна быть обеспечена необратимость демократического правления и защиты прав человека. Многие термины, в том числе “ограничение конституцией власти и народа” и “разделение властей”, вошли в лексику среднего современного образованного грузина, так и не обретя своего реального значения. Содержание этих терминов не приобрело в глазах граждан реальной ценности, и они остались такими же терминами новой жизни – бесполезными, бессодержательными, указывающим только на принадлежность к элите щеголяющих ими лиц – как и “Всеобщая декларация прав человека ООН” или “лизинг”.

В этой ситуации, когда обществу не хватило зрелости, чтобы сформулировать и высказать конкретный политический заказ на создание демократических институтов, особенно повысилась роль политической элиты, на которую была возложена обязанность предложить обществу то, в чем у него не было потребности. Хотя, начиная с 1990 года, ни один политический лидер, ни одна сила, оказавшаяся у власти, не

взяли на себя эту задачу и не предложили дезориентированному обществу модели государственного правления, основанной на принципе разделения властей. Каждый пришедший к власти новый лидер считал, что ему предстоит выполнить какую-то особую историческую и политическую миссию, и на пути к этой миссии верховенство закона и разделение властей были препятствием, а не инструментом ее выполнения. Вполне возможно, что для одних лидеров игнорирование верховенства конституции и концентрация власти в одних руках было тактическим шагом, а для других – краеугольным камнем мировоззрения, но на деле это ничего не меняло.

Соответственно, с 1990 года и по сей день страна управляется либо по конституции, подогнанной под вкусы конкретного правителя и предназначенной укрепить его власть, либо же вообще без конституции. И, что самое важное, ни один глава государства на протяжении всего этого времени не управлял страной так, чтобы у общества появилось осознание верховенства конституции, ни один глава государства не поставил конституцию выше своего поста и не проявил к ней должного уважения. Признание собственного поста выше конституции и формы выражения неуважения по отношению к конституции были многообразны, начиная от прямого и явного игнорирования конституции и конституционных норм и кончая осуществлением конституционных изменений, соответствующих узким политическим интересам. Примечательно и то, что каждое насилие руководства страны над конституционализмом с “пониманием” встречалось не только со стороны правящей политической элиты, но и со стороны подавляющего большинства представителей интеллектуальной элиты. Т.е. даже для подавляющего большинства людей, знающих цену конституции, она не стала важнейшей общественной ценностью. Даже эта часть общества воспринимает ее как политико-правовое орудие управления в руках власти, и не осмысливает ее как фундамент самой демократической государственности. Эта часть общества время от времени предъявляет конституционные претензии руководителю и обвиняет его в игнорировании основного закона страны. Но это делается не с целью защиты конституции, а с целью свержения надоевшего, нежелательного руководителя. С приходом желательного эта же самая часть общества забывает о конституции и доверяет “заботу” о ней новому “разумному” руководителю.

Наряду с таким отношением общества и политико-интеллектуальной элиты как к конституционализму в целом, так и к конституции в частности, укоренению принципа разделения властей помешала и фактически укоренившаяся в Грузии однопартийная политическая система. Несмотря на то что, начиная с октября 1990 года, в выборах участвовали многие политические партии, и парламент страны никогда не был однопартийным, каждая правящая партия на каждом этапе воспринимала себя единственным реальным политическим игроком и стремилась к установлению полной партийной опеки над государственными институтами и полному контролю над ними. Такая самоидентификация правящей партии и тенденция сращивания ее с государством – ни что иное, как продолжение традиций советской компартии. Центральное место в этой системе традиционно занимал политический лидер, вождь, существование которого было совершенно несовместимо с принципом разделения властей, ибо на то он и вождь, чтобы быть самым мудрым и, соответственно, обладать правом решающего слова. Так что принцип разделения властей, который в 1996-2003 гг. был соответствующим образом гарантирован хотя бы на уровне текста конституции, никогда не был фундаментальным принципом формирования и функционирования высших государственных институтов. Даже для части наиболее просвещенного политического истеблишмента и той части общества, которая привержена либе-

рально-демократическим ценностям, разделение властей осталось желаемой, но неосуществимой в условиях Грузии доктриной. Даже подавляющее большинство оппозиционных политических партий, острее всех выступающих против большой концентрации власти вокруг правящих политических лидеров, сами управляются крайне авторитарно, и далеки от разделения властей и сбалансированности даже внутри самой партии. Более того, подавляющее большинство активных неправительственных организаций построены на принципе единовластия, и сами не проявляют верность принципам, на которые указывают властям.

Таким образом, можно сделать вывод, что в постсоветской Грузии общество не испытывало потребности в конституционализме и внедрении принципа разделения властей, а политические элиты ему эти демократические блага не предложили. Хотя последние делали определенные попытки как введения на уровне текста конституционной модели, основанной на принципе распределения власти, так и изменения содержания этого принципа и создания “грузинской модели”. Именно в этом ракурсе ниже проанализирована Конституция Грузии 1995 г. в ее первоначальном виде, и после изменений, внесенных в феврале 2004 г., но она проанализирована только с точки зрения горизонтального распределения государственной власти.

3. Конституция Грузии 1995 года

3.1. Конституционные принципы устройства государственной власти

Основные показатели природы и устройства государственной власти современной Грузии определены Конституцией 1995 г., в частности:

- а) В Преамбуле заявлено о неотъемлемом праве граждан Грузии “...установить демократический общественный строй, экономическую свободу, социальное и правовое государство, обеспечить общепризнанные права и свободы человека”.
- б) Согласно ст. 1, “Формой политического устройства грузинского государства является демократическая республика”.
- в) Согласно ст. 5:
 1. Источником государственной власти в Грузии является народ. Государственная власть осуществляется в пределах, установленных Конституцией Грузии.
 2. Народ осуществляет свою власть посредством референдума, других форм непосредственной демократии и через своих представителей.
 3. Никто не вправе узурпировать или незаконно захватить государственную власть.
 4. Государственная власть осуществляется на основе принципа разделения властей”.
- г) Согласно ст. 7, “Грузия признает и соблюдает общепризнанные права и свободы человека как непреходящие и высшие человеческие ценности. При осуществлении власти народ и государство ограничены этими правами и свободами как непосредственно действующим правом”.

Осуществлению этих основополагающих конституционных положений в Конституции посвящено несколько десятков статей, которые определяют вид модели государственной власти и согласно которым можно судить о ветвях власти, о степени разделения властей и разграничения полномочий, о видах и эффективности механизмов сдержек и противовесов и пр.

3.2. Модель разделения властей до февраля 2004 г.

Государственная власть в Грузии разделена на три классические ветви – законодательную, исполнительную и судебную.² Законодательную власть осуществляет парламент, исполнительную – президент, а судебную – Конституционный и общие суды. Выборы парламента проводятся раз в 4 года, а выборы президента – раз в 5 лет. Модель государственной власти можно отнести к президентской системе, хотя равновесие нарушено в пользу президента (реально это равновесие оказалось особенно нарушено в части парламентского контроля над исполнительной властью, одной из причин чего было наличие парламентского большинства, состоящего из сторонников президента).

Источником независимого существования всех трех ветвей власти является воля народа, выраженная непосредственно (посредством парламентских и прямых президентских выборов) или через своих представителей (при выборах судей или назначении их на должность). Все три ветви четко разграничены, но они не могут действовать абсолютно изолированно друг от друга (менее всего это касается судебной власти).

В этой части мы, в основном, уделим внимание системе сдержек и противовесов и сотрудничеству ветвей власти.

Конституция определяет функции парламента, президента и судебной власти следующим образом:

- “Парламент Грузии является высшим представительным органом страны, который осуществляет законодательную власть, определяет основные направления внешней и внутренней политики страны, контролирует деятельность правительства и осуществляет другие полномочия в пределах, установленных Конституцией.” (ст. 48).
- “1. Президент Грузии является главой грузинского государства и главой исполнительной власти.
2. Президент Грузии направляет и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства. Он, в соответствии с Конституцией, обеспечивает единство и целостность страны, а также деятельность государственных органов.
3. Президент Грузии является высшим представителем Грузии в области внешних сношений” (ст. 69).
- “1. Судебная власть осуществляется посредством конституционного контроля, правосудия и других форм, установленных законом.
2. Акты судебных органов обязательны для всех государственных органов и физических лиц на всей территории страны.
3. Судебная власть независима и осуществляется только судами...” (ст. 82)

Для выполнения этих функций органы власти наделены соответствующими конституционными полномочиями. Как на парламент, так и на президента возложен

² Здесь же нужно отметить, что существуют независимые конституционные институты, которые нельзя отнести ни к одной из этих трех ветвей – *Национальный банк*, который разрабатывает и осуществляет денежно-кредитную и валютную политику в соответствии с основными направлениями, выработанными парламентом, и обеспечивает функционирование денежно-кредитной системы, и *Контрольная палата*, которая надзирает за использованием и тратой государственных средств и других материальных ценностей.

целый ряд дискреционных полномочий, хотя часть власти разделена между ними таким образом, что в решении важнейших вопросов участвуют обе ее ветви. В частности:

- При принятии закона парламентом президент имеет право отлагательного (сuspensивного) вето, преодолеть которое парламент может тремя пятыми списочного состава.
- Право законодательной инициативы наряду с общепризнанными субъектами имеет и президент, что не характерно для классической президентской системы (считается, что такая привилегия нарушает равновесие между парламентом и исполнительной властью в пользу последней).
- Президент заключает международные договоры, но их ратификацию, денонсацию и нулификацию осуществляет парламент.
- Чрезвычайное и военное положение объявляет президент, но утверждает парламент.
- Назначает и освобождает послов и других дипломатических представителей президент, но только при одобрении парламента.
- Президент назначает членов правительства – министров – при одобрении парламента, но освобождает единолично.
- Парламент избирает членов Верховного суда и Совета Национального банка и назначает генерального прокурора и председателя Палаты контроля, но только с представления президента, отправить же в отставку председателя Верховного суда, генерального прокурора, председателя Палаты контроля и членов Совета Национального банка возможно только в порядке импичмента (в порядке импичмента можно отправить в отставку и члена правительства).
- Особенно важен бюджетный процесс. Закон о государственном бюджете принимает парламент, однако право представить проект бюджета парламенту имеет только президент, и парламент не имеет права вносить в него изменения без согласия президента. Если парламент не принял бюджет, исполнительная власть только имеет право, согласно бюджету предыдущего года, покрыть обязательные расходы, чтобы выполнить прежние обязательства, взятые государством.

Президент не имеет права роспуска парламента, а парламент полномочен отправить президента в отставку в порядке импичмента (хотя процедура импичмента настолько сложна, что отправить президента в отставку практически невозможно). Одна из важнейших функций парламента – контроль над деятельностью правительства, который он осуществляет с помощью комитетов, следственных и других временных комиссий, а также посредством вопросов, на которые члены правительства должны отвечать на заседаниях парламента. Однако из-за того, что правительство не подотчетно парламенту, рычаги сдерживания правительства очень слабы: парламент не имеет права отправить в отставку министра и правительство (не существует вoтума недоверия), не считая права отправить министра в отставку в порядке импичмента, но лишь в том случае, если министр нарушит Конституцию или совершит уголовное преступление.

Как мы видим, существует довольно много таких вопросов, для решения которых необходимо сотрудничество обеих ветвей власти, что должно обеспечить принятие уравновешенных решений. Так все и будет (несмотря на то, что конституционализм считает допустимым конфликт между законодательными и исполнительными

ми ветвями власти), если не возникнет острое политическое противостояние между парламентским большинством и президентом.³ В таком случае может возникнуть тупиковая ситуация, а это уже может привести к дестабилизации (из-за негибкости президентской системы – президент не может распустить парламент, парламент не может отправить в отставку президента), ибо выход из такого тупика довольно часто происходил за счет нарушения конституции (примером может послужить количество кровавых государственных переворотов в государствах Африки, Центральной и Южной Америки).

Важную роль в системе сдержек и противовесов выполняет судебная власть. Она существенно независима от остальных ветвей власти (если не принимать во внимание то, что ее бюджет зависит от президента и парламента). Судебная власть при помощи конституционного контроля, правосудия и других форм, установленных законом, уравнивает как законодательную, так и исполнительную власть. Поскольку как законодательная, так и исполнительная (органы исполнительной власти) ветви власти в пределах своих компетенций принимают решения независимо, и ни одна из них не имеет права аннулировать решение другой, особенно важна роль Конституционного суда, который на основе соответствующего иска или представления решает вопросы конституционности нормативных актов, споры, возникающие между государственными органами из-за компетенций, споры, связанные с вопросами конституционности референдумов и выборов. Решение Конституционного суда окончательно, и нормативные акты, признанные им неконституционными, теряют юридическую силу с момента оглашения решения суда. Верховный и Конституционный суды принимают участие в процедуре импичмента президента, председателя верховного суда, членов правительства, генерального прокурора, председателя Палаты контроля и членов совета Национального банка.

Из претензий, высказывавшихся чаще всего в разное время в отношении этой модели, можно выделить следующие:

- а) Негибкость модели (президент не может распустить парламент, а парламент – правительство, не имеют права; парламент не может отправить в отставку президента и члена правительства – право он имеет, но практически это почти невозможно);
- б) Слабость и неэффективность парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти (не существует вотума недоверия);
- в) Слабость влияния парламента на формирование государственного бюджета;
- г) Высокий избирательный барьер для партийных списков в парламентских выборах.

3.3. Модель разделения полномочий после февраля 2004 года

В ноябре 2003 года, после т. н. “революции роз” и отставки президента Шеварднадзе политические лидеры, пришедшие к власти, разработали проект конституционных поправок, который после недолгого и формального обсуждения 6 февраля 2004 года был одобрен и парламентом. Эти поправки полностью изменили модель разделения властей и, соответственно, систему государственной власти в Грузии.

³ В переходный период развития государства на фоне тяжелого экономического положения вероятность возникновения такой ситуации довольно велика, хотя бы из-за того, что президент и парламент (парламентское большинство), избранные в разное время, могут представлять резко противоположные политические силы.

Основным результатом поправок было значительное расширение полномочий президента, значительное ослабление парламента, конституционность нового исполнительного органа власти – правительства⁴ – и выведение прокуратуры из системы судебной власти.

Исходя из содержания изменений можно сказать, что к традиционным трем ветвям власти прибавилась еще одна – *власть главы государства* в лице президента, и до этого обладающего весьма широкими полномочиями, которые теперь пополнились частью полномочий остальных трех ветвей власти. Как мы увидим ниже, в результате таких изменений значительно нарушился принцип разделения властей, и стало возможным установление фактического президентского единовластия.

С количественной точки зрения, изменения менее всего коснулись судебной власти, однако два из них – концептуальны и, таким образом, имеют большое значение. В частности, был введен институт присяжных (хотя, чтобы его задействовать, надо принять соответствующий закон) и была выведена из судебной власти система прокуратуры, но ее полномочия и место в системе государственных органов не определены, и решение этого вопроса возложено на органический закон (что само по себе таит в себе опасность, ибо при отсутствии конституционных ограничений стало возможным резкое расширение полномочий прокуратуры для достижения текущих политических целей). Согласно третьему изменению, список субъектов, которые могут обращаться с иском в Конституционный суд, пополнился правительством Грузии.

Самые большие изменения претерпели конституционные статусы президента и парламента и их взаимоотношения. В полномочия президента – главы государства – практически без каких-либо уравнивающих механизмов вошли полномочия, характерные как для президентской системы, так и для парламентской. Роль президента в системе конституционных институтов преимущественно определяется тем, в какой степени он обладает исполнительной властью. Осуществленные конституционные изменения были обусловлены желанием “сильного президентского правления”, и это, фактически, сделало президента единственным источником исполнительной власти. Правда, правительство должно быть одобрено парламентом, но это чистая формальность – если парламент не выразит доверия правительству, президент все равно назначит премьер-министра и распустит парламент. Несмотря на то, что по Конституции органом исполнительной власти в системе центральных органов власти сегодня объявлено правительство, вся конституционная система организована так, что мы имеем раздвоенность исполнительной власти при явном преимуществе президента. Конституционная организация власти практически исключает возможность формирования правительства оппозиционным президенту парламентским большинством. Правительство полностью находится под контролем президента. Формирование нового правительства происходит не после парламентских выборов, а после выборов президента, и реально правительство ответственно лишь перед президентом (несмотря на то, что оно формально ответственно как перед президентом, так и перед парламентом) и не может быть отправлено в отставку до тех пор, пока пользуется доверием президента (Есть единственное исключение – если парламент 3/5 от полного состава выразил недоверие правительству, президент обязан принять его отставку. Но это возможно только в том случае, если большинство в парламенте будет оппозиционным).

В данной системе не существует разделения полномочий между президентом и исполнительной властью. Президент

⁴ Хотя является ли правительство независимым от исполнительной власти?

- назначает премьер министра при формальном участии Парламента;
- дает согласие премьер-министру назначать министра;
- полномочен по своей инициативе отправлять в отставку правительство, освободить от занимаемых должностей министров внутренних дел, безопасности и обороны;
- полномочен созывать заседание правительства и председательствовать на нем;
- полномочен приостанавливать и аннулировать акты правительства и учреждений исполнительной власти, если они противоречат Конституции Грузии, международным договорам, законам и нормативным актам президента.

Все вышесказанное лишает правительство независимости и противоречит доктрине парламентского конституционализма. Такой дисбаланс полномочий президента и правительства характерен для суперпрезидентской системы, в которой игнорируется один из основных принципов правового государства – принцип разделения властей.

Формально президент уже не является главой исполнительной власти, однако он *“направляет и осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства (ст. 69), а согласно ст. 78 “Правительство... осуществляет обеспечение исполнительной власти, внутренней и внешней политики страны. Правительство ответственно перед президентом и парламентом”*. Получается, что правительство – это вспомогательный орган, помогающий президенту осуществлять исполнительную власть, а не независимая исполнительная власть. Несмотря на это, ответственность за деятельность исполнительной власти ложится на правительство, а не на президента, который *“осуществляет внешнюю и внутреннюю политику государства”*. Здесь мы получили явное несоответствие между полномочиями и ответственностью. Ясно, что, премьер-министр, как руководитель правительства в системе исполнительной власти, не является главой этой системы. Он ограничивается только вспомогательной координационной деятельностью. Ему поручается руководить лишь тем, как правительство выполняет основные предписания президента, и он по своему правовому положению является только носителем функций *“административного премьера”*. А правительство по сути своей, несмотря на свои формальные права, является совещательным органом президента и исполнителем его решений.

В соответствии с новой моделью, в весьма тяжелом положении оказались члены правительства – министры, что обусловлено их двойным подчинением. В соответствии с Конституцией, и президент, и премьер-министр осуществляют исполнительную власть без какого-либо распределения функций и сфер управления, но так, что за деятельность правительства перед президентом ответственен премьер-министр. Вместе с тем, премьер-министр координирует деятельность членов правительства и ведет заседания правительства (кроме тех случаев, когда такое желание появляется у президента). Министры в такой ситуации, с одной стороны, должны работать под руководством премьер-министра и выполнять его указания, а с другой, вынуждены пристально следить за настроениями президента и влиятельных чиновников из его администрации и учитывать их мнение. Если президент будет недоволен каким-либо министром, он может сам принимать вместо него необходимые акты, аннулировать постановления и созывать заседания правительства, чтобы добиться корректировки политики министра или вовсе распустить правительство. В таких условиях министр, намереваясь принять какое-нибудь важное решение, вынужден просить согласия обоих руководителей, что в ряде случаев бывает невозможно или затягивает решение вопроса. К тому же, когда президент имеет такое доминирующее положение, даже брошенное им на пресс-конференции замечание будет иметь для министра большее значение, чем решение премьер-министра на заседании правительства.

Значительно выросли права президента в сфере законотворчества. Мы уже говорили о том, что президент имеет право приостанавливать или аннулировать акты правительства и исполнительных органов, но не только из-за их нецелесообразности (это правильно, поскольку формально он не является главой исполнительной власти), но и в том случае, если они *“противоречат Конституции Грузии, международным договорам и соглашениям, законам и нормативным актам президента”* (ст. 76.3). Это положение не соответствует принципу разделения властей по двум причинам.

Причина первая: из сказанного следует, что правительственные акты и акты учреждений исполнительной власти должны соответствовать актам президента. Тут установлена жесткая институциональная иерархия правовых актов, и не принимается во внимание ни распределение компетенций между этими институтами, ни то, что акты президента и исполнительной власти являются подзаконными и издаются лишь в соответствии с законом и в случаях, предусмотренных законом. Вместе с тем, следует отметить и то обстоятельство, что ст. 78.6 Конституции упоминает в качестве правовых актов, определяющих деятельность правительства, не только Конституцию и законы, но и акты президента, что, с точки зрения классической конституционной концепции, лишает смысла само понятие “правительства” как высшего и независимого органа исполнительной власти.

Причина вторая: в соответствии с указанным положением, на президента оказались возложены груз конституционного контроля и административной юстиции, и ему были переданы квазисудебные функции, а это означает вторжение в компетенцию судебной власти⁵.

Президенту предоставлено право издавать декреты (имеющие силу закона) по налоговым и бюджетным вопросам (в случае роспуска парламента), а также право утвердить своим декретом государственный бюджет, если его не утвердит в указанные сроки парламент (в прошлом президент имел право издавать декреты только во время чрезвычайного положения). Это ни что иное, как передача президенту законодательных функций парламента, концептуальное отрицание установленного Конституцией принципа разделения властей в отношении законодательного органа. Это право позволяет президенту определять вместо парламента налоговую и бюджетную политику⁶ (правда, на время, но время это немалое – около четырех месяцев).

Среди прав, полученных президентом в законотворческой сфере, надо отметить одновременное наличие права законодательной инициативы и права вето, что не характерно ни для президентской, ни для парламентской, ни для полупрезидентской систем. Сосредоточение в одних руках этих двух прав повышает возможность воздействия на парламент и, соответственно, ослабляет дискреционные полномочия парламента в сфере осуществления законодательной политики. На первый взгляд, право законодательной инициативы президента ограничено, поскольку в Конституции записано, что он пользуется этим правом только в “особых случаях”. Но неясно, что подразумевается под “особым случаем”, и кто определяет эти случаи. Ибо трудно представить себе, что парламент по своей инициативе примет специальный закон о таких случаях (президент легко сможет его аннулировать через Конституционный суд, ибо в Конституции о таком законе ничего не сказано), или что президент по собственной инициативе внесет в парламент законопроект, ограничивающий его в правах. Получается, что президент в каждом конкретном случае сам определяет

⁵ На это в своих выводах указывает и Венецианская комиссия.

⁶ Вспомним, что главной целью создания парламента было определение налоговой политики.

“особость случая”, то есть пользуется неограниченным правом законодательной инициативы. Правда, правительство тоже обладает правом неограниченной законодательной инициативы, но ясно, что каждый раз, когда президент решит инициировать законопроект, правительство воздержится от альтернативных инициатив.

В результате конституционных поправок значительно изменился статус парламента – упал его политический вес и его вес как правотворческого органа. Самым значительным из этих изменений является то, что президенту предоставлено право роспуска парламента. Но главное тут не право роспуска (такое право характерно как для парламентской, так и полупрезидентской систем), а то, в каких именно случаях президенту предоставляется такое право:

- *Формирование нового правительства.* Если парламент не выразит доверия новому правительству, сформированному президентом, президент назначает премьер-министра (который с согласия президента назначает министров) и распускает парламент, а в случае, если в этот отрезок времени он в этом праве ограничен,⁷ формирует правительство, и в течение месяца после истечения срока запрета на право роспуска парламента снова представляет ему правительство; если же парламент снова не выразит ему доверия, президент распускает парламент;
- *Выражение недоверия правительству.* Если парламент выразит недоверие правительству, то за президентом остается право окончательно решить судьбу правительства, а если в промежутке последующих 90-100 дней парламент снова выразит недоверие правительству, президент или отправляет правительство в отставку, или распускает парламент. Но, если в этот период закон запрещает распускать парламент, голосовать за повторное выражение недоверия можно только в течение 15 дней по истечении срока запрета, и если парламент снова выразит недоверие правительству, президент имеет право распустить парламент;
- *Постановка премьер-министром вопроса о доверии правительству по поводу законопроектов о государственном бюджете, налоговом кодексе, структуре, полномочиях и деятельности правительства.* Если парламент выразит недоверие правительству, то президент или распускает парламент, или отправляет в отставку правительство;
- *Принятие закона о государственном бюджете.* Если парламент в течение трех месяцев не примет представленный законопроект о бюджете, президент или распускает парламент, или отправляет в отставку правительство;

Как видим, в целях формирования или сохранения желательного для него правительства президент дискреционно решает вопрос о роспуске парламента. Такая ситуация может возникнуть только в случае наличия в парламенте оппозиционного большинства. Соответственно, президент может поставить вопрос о доверии правительству с целью спровоцировать роспуск парламента. Практически, Конституция придает объявлению недоверия только рекомендательный характер. Вместе с тем, парламент в любой момент может пасть жертвой этой “рекомендации”.

А это означает постоянный шантаж парламента, который, в случае победы в нем оппозиционных сил, обречен на роспуск или на конформизм.

Кроме того, поправки к Конституции ограничили и законодательные функции парламента. Первой стадией законодательного процесса является законодательная

⁷ Президент не имеет права распускать парламент в течение 6 месяцев после выборов, до окончания процедуры импичмента президента, во время войны и чрезвычайного положения и в течение последних 6 месяцев исполнения своих полномочий

инициатива. Правда, за парламентскими фракциями, комитетами и членами парламента это право сохранилось, но к ст. 67 Конституции добавлен пункт 3, согласно которому *“если правительство не представит в предусмотренные сроки замечаний по поводу законопроекта, рассматриваемого в парламенте, надо считать, что законопроект одобрен правительством”*. Появление в Конституции такой нормы естественным образом поставило вопрос о необходимости создания конкретных механизмов участия правительства в законодательной деятельности парламента. Трудно предположить, какие механизмы будут заложены в указанный закон (или законы), но уже теперь ясно, что парламента не сможет голосовать за какой-либо законопроект до тех пор, пока правительство в указанный срок (возможно, в течение недели или месяца) не выразит свою позицию. К тому же это означает, что правительство, исходя из положений Конституции, может требовать таких прав по отношению к каждому законопроекту. Соответственно, эта норма, принятая, казалось бы, для облегчения законодательной деятельности парламента, в действительности ведет к усилению роли правительства в этой сфере.

Еще более осложняет деятельность парламента пункт 8 ст. 93, в соответствии с которым *“законопроект, который приводит к росту расходов в бюджете текущего года, к сокращению его доходов или к принятию государством новых финансовых обязательств, может быть принят парламентом только с согласия правительства. А законопроекты, связанные с новым финансовым годом – только в пределах основных параметров государственного бюджета, согласованного с правительством”*. Очень сложно найти законопроект, который не привел бы к росту каких-нибудь расходов, сокращению доходов или принятию финансовых обязательств. Но, даже в том случае, если такой законопроект каким-то образом появится, парламента все равно зависит от правительства, которое должно сказать свое последнее слово – связан законопроект с такими расходами или нет. Тут возникает вопрос: если законопроект объективно не приводит ни к каким дополнительным расходам, но по тем или иным причинам неприемлем для правительства, которое может (даже необоснованно) заявить, что он связан с расходами, то что должен делать в таком случае парламента? Если к упомянутым процедурам добавить еще и то, что правительство имеет право увязать законопроекты о бюджете, налоговом кодексе и полномочиях правительства к вопросу о доверии (ст. 81) и под угрозой роспуска склонить парламента к согласию (притом, что право вето имеет и президент), то очевидно, что парламента будет вынужден или смириться с доминантной ролью правительства в законодательном процессе, или самораспуститься.

3. Рекомендации⁸

Из всего вышесказанного можно сделать только один вывод – существующая конституционная модель государственной власти Грузии не соответствует ни одной признанной демократической модели разделения властей. Деформированы те компоненты разделения властей, которые подразумевают рациональное размежевание полномочий властей и взаимоконтроль разных ветвей власти (систему сдержек и противовесов). Такой подход необходимо изменить по возможности быстро, но без спешки.

⁸ Один из авторов, Леван Рамишвили, не согласен в этих рекомендациях в той части, которая подразумевает определенную модель взаимоотношений между президентом и парламентом. Он – сторонник той модели осуществления принципа сдержек и противовесов, на которой основывается Конституция Соединенных Штатов Америки.

Для этого, с нашей точки зрения, надо сделать следующее:

1. Система управления должна быть уравновешенной системой, в которой правительство и парламент будут независимыми и компетентными конституционными органами; между ветвями власти должно произойти сбалансированное (рациональное) перераспределение полномочий; должны сформироваться действенные механизмы взаимоконтроля (сдержек и противовесов).
2. Избирательный барьер должен быть сокращен до 4 или 5%.

Это изменение будет способствовать как повышению представительности парламента, так и эффективности выполнения его контролирующей/сдерживающей функции.

Высокий избирательный барьер в условиях пропорциональной избирательной системы, при наличии неразвитых партий, отсутствии демократических традиций, низком правовом и политическом уровне сознания способствует появлению доминантной, т.н. правительственной партии. Если в итоге парламентское большинство окажется сформировано президентской партией (вероятность чего довольно велика), компонент взаимоконтроля (сдержек и противовесов) станет очень слабым, фактически, формальным.

Так, в соответствии с Конституцией 1995 года, мандаты членов парламента распределялись между теми партиями и избирательными блоками, которые получали в выборах по пропорциональной системе как минимум 5% голосов избирателей. В июле 1999 года, примерно за три месяца до очередных парламентских выборов, избирательный барьер подняли до 7%, что привело к сокращению не только количества партий, представленных в парламенте, но и числа депутатов от оппозиционных партий.

Например, в 1999 году барьер преодолели три субъекта, а в 2004 году только два. Оба раза один из субъектов набрал чуть более 7% голосов, и мы чуть было не получили однопартийный парламент, что, естественно, привело бы к нарушению принципа парламентаризма и демократии. Вывод один – сохранение такого высокого избирательного барьера очень рискованно.

3. Должно быть упразднено или значительно ограничено право законодательной инициативы президента.

То, что как президент, так и кабинет министров обладают правом законодательной инициативы, а первый также имеет право вето, с одной стороны, ограничивает независимость правительства, а с другой – дает возможность президенту определять законодательную политику, т. е. ослабляет парламент. Это может привести также к проблемам, связанным со стабильностью правительства.

В парламентских системах дискреционное использование права вето главой государства встречается крайне редко, поскольку там президент сильно дистанцирован от исполнительной власти и не проводит свои интересы через выполнение какого-либо закона. Вот почему использование президентом права вето в таких системах происходит крайне редко и только по инициативе правительства. Редкость использования права вето в системах с парламентским правлением объясняется тем, что правительство в них укомплектовано лидерами правящего большинства (правлящей коалиции), и они отвечают за исполнение того или иного закона.

Но в Грузии у президента, как у реального носителя исполнительных функций, есть конкретные политические интересы по отношению к принимаемому законода-

тельству. С одной стороны, такое сочетание права законодательной инициативы с правом вето дает возможность президенту единолично определять государственную политику, а с другой, ограничивает независимость правительства и, соответственно, высший орган исполнительной власти превращается в фикцию.

Одновременное существование у президента права вето и законодательной инициативы делает почти невозможным внесение парламентом сколько-нибудь значительных изменений в законопроект, внесенный президентом.

Упразднение или значительное ограничение права законодательной инициативы президента позволило бы достичь рационального разделения законотворческих полномочий между ветвями власти, укрепить статус парламента как законодательного органа и сделать более четкой функцию арбитра, предоставляемую Конституцией президенту как главе государства.

4. *В перспективе, то есть после восстановления территориальной целостности, неизбежно принятие закона о двухпалатном парламенте.*

Поэтому, в соответствии с итогами референдума 2 ноября 2003 года, подготовка этой реформы должна начаться уже сегодня. Первым шагом на этом пути должно стать сокращение к ближайшим выборам количества членов парламента до 150 и их разумное распределение между двумя палатами. Кроме того, должно произойти разделение и распределение полномочий между палатами. Верхняя палата не должна быть “раздутой” по типу европейских палат (в таком случае разговор о сокращении числа депутатов теряет всякий смысл). От каждой территориальной единицы должны быть избраны по два представителя, от Абхазии и Тбилиси – по четыре, от бывшей Юго-Осетинской автономной области, скорее всего, – три.

5. *Отсутствие нормы минимального кворума избирателей, необходимого для избрания президента, может значительно ослабить представительный характер этого института и, соответственно, качество его легитимности.*

Поэтому или должны быть восстановлены конституционные требования, существовавшие до 6 февраля 2004 года, или же должен быть введен следующий порядок избрания президента.

В первом туре возможны прямые выборы. Если президент не будет избран в первом туре, желательно, чтобы во втором туре его избирал парламент. С одной стороны, это нейтрализует опасность поляризации общества перед вторым туром, а с другой, лишит президента возможности ссылаться на всенародную поддержку.

Правда, этот механизм содержит и определенные негативные стороны. В частности, если президент будет избран в первом туре, он будет ссылаться именно на массовую поддержку. Должно быть соблюдено одно условие – прямые выборы президента не должны приводить к расширению его полномочий, они не должны становиться для него поводом объявлять себя защитником народного суверенитета. Это бремя полностью должен нести парламент.

6. *Президент не должен иметь права единолично отправлять правительство в отставку.*

Право президента единолично отправлять правительство в отставку создает противоречие между волей народа и многопартийным парламентом, созданным волей этого народа.

Соответственно, право президента на отставку правительства как коллегиального органа должно быть ограничено политической волей входящих в парламент партий, которая, разумеется, будет зависеть от соотношения этих сил.

7. У президента не должно быть права утверждать государственный бюджет и издавать имеющие силу закона акты по бюджетным и налоговым вопросам.

В любой стране утверждение государственного бюджета, так же как и налоговое законодательство, является исключительным полномочием парламента. Такое полномочие может иметь только плюралистический представительный орган.

8. Для разумного распределения полномочий в существующей системе разделения властей, равно как для усиления элементов взаимоконтроля и сотрудничества ветвей власти, считаем нужным введение конструктивного вотума недоверия.

Конструктивный вотум недоверия может быть задействован или по инициативе парламента, или как реакция парламента на требование доверия со стороны правительства (если вопрос о доверии, поставленный правительством, не найдет должной поддержки в парламенте, парламент получает право избрать нового премьер-министра). Но если парламент не сможет этого сделать в ограниченные сроки, президент распускает парламент.

Конструктивный вотум недоверия особенно продуктивен при политических режимах, находящихся на переходном этапе, при которых всегда идет формирование новых партийных систем, отличающихся нестабильностью и многочисленностью партий. Преимущества конструктивного вотума недоверия, ограждающего политические системы от кризисов власти и нестабильности, проявляются именно в таких условиях. В условиях нестабильной политической системы конструктивный вотум недоверия – это инструмент, который нейтрализует накопившиеся в парламенте эмоции, вызванные теми или иными непопулярными решениями правительства, и защищает этим механизм власти от частой смены правительств. Согласно основному принципу, на котором основана процедура конструктивного вотума недоверия, парламент не может отправить правительство в отставку, не найдя ему замену. Поэтому в условиях, когда не просматриваются основные контуры теневого кабинета, рассуждения об отставке действующего правительства теряют смысл, до тех пор пока не будет сформирована новая коалиция. Исходя из вышесказанного, эффективность конструктивного вотума недоверия повышается в условиях нестабильных партийных систем.

К тому же, преимущество этого механизма по сравнению с нулевым вотумом недоверия состоит в том, что он с большей вероятностью исключает возможность затяжных правительственных кризисов (состояний, когда старое правительство отправлено в отставку, а новое еще не сформировано). С одной стороны, процедура конструктивного вотума недоверия позволяет избегать затяжных правительственных кризисов, а с другой – благодаря этой процедуре парламент не становится жертвой собственного решения в случае, если объявляет недоверие правительству, и кабинет, которому было выражено недоверие, невозможно сохранить. Именно так решается этот вопрос в принятых после Второй мировой войны конституциях целого ряда стран. Основная причина, по которой в таких странах могут распустить парламент – это его неспособность сформировать новое правительство.

Вместе с тем, отчетливо выясняется, какой субъект – какая политическая сила – формирует ответственное парламентское большинство, в результате чего полностью отвечает за политику страны. Именно эта политическая группа определяет политику страны в законодательном органе и является ее непосредственным исполнителем в лице правительства (исполнительной власти).

Таким образом, конструктивный вотум недоверия обладает практически всеми ресурсами для обеспечения политической стабильности в отношениях между парла-

ментом, президентом и правительством, начиная с ответственности правительства перед парламентом и кончая гарантиями стабильности правительства, не требуя при этом дополнительных ресурсов. Кроме того, всегда существует субъект, ответственный за формирование состава правительства. В первую очередь, это президент и парламентское большинство, а в случае несовместимости их политических платформ и мировоззрений – только парламентское большинство. Поэтому, в случае, если парламент тоже не сможет независимо сформировать правительство, президент распускает парламент (в случае двухпалатного парламента – нижнюю палату), и коллегиальная ответственность за формирование правительства ложится уже на президента и новоизбранный парламент.

9. Для усиления того компонента разделения властей, который предполагает равновесие (баланс) между ветвями власти, надо пересмотреть такое полномочие президента Грузии, как роспуск парламента. Необходимо сократить количество оснований для роспуска парламента и усовершенствовать необходимые для этого процедуры.

Роспуск парламента не должен мотивироваться политическими соображениями (как это предусмотрено действующей Конституцией). Это может быть сделано для разрядки конституционного (правительственного, парламентского) кризиса с максимальным учетом воли избирателей. Для этого необходимо, чтобы, с одной стороны, президент Грузии имел возможность пользоваться таким правом только в нескольких случаях, строго регламентированных Конституцией, а с другой – чтобы новоизбранный парламент имел большое (решающее) влияние на формирование правительства. Это трудно сделать, если компетенция президента Грузии (при решении этого вопроса) превышает функции главы государства – т. е. арбитра.

По нашему мнению, парламент может быть распущен, если:

- а) после отставки правительства (что в обязательном порядке происходит после выбора нового парламента или может произойти в любое время) парламент не объявит доверие правительству, предложенному президентом, а сам не сможет сформировать новое правительство;
- б) он не сможет ни утвердить представленный правительством проект государственного бюджета в сроки, определенные Конституцией, ни осуществить конструктивный вотум недоверия;
- в) не объявив доверие правительству, не сможет сформировать новое правительство в сроки, определенные Конституцией;
- г) он практически недееспособен (если значительная часть депутатов бойкотирует заседания; если его списочный состав уменьшится более чем на половину полного состава; если он не выполняет законодательную функцию).

Что же касается процедуры роспуска парламента Грузии, то, по-нашему мнению, решение президента Грузии по этому поводу должно приниматься после обязательных консультаций, как минимум, с конституционным судом и/или председателем парламента.

Если парламент Грузии учтет вышеуказанные рекомендации, он реально сможет обеспечить деятельность государственных органов в соответствии с Конституцией, и при этом обретет для себя гарантии независимой и более безопасной деятельности. Роспуск парламента не должен быть результатом осуществления его конституцион-

ных функций (наказанием за добросовестное действие), как это вытекает из положений действующей Конституции.

10. *В том, что касается законотворчества, отношения между президентом Грузии и остальными ветвями власти нуждаются в усовершенствовании.*

Президент не должен иметь права аннулировать акты правительства и исполнительных учреждений на основе их несоответствия Конституции, международным договорам и законам Грузии. Этим президент вторгается, с одной стороны, в конституционные функции Конституционного суда, а с другой – берет на себя бремя административного правопроизводства, что является одной из функций общих судов. Если президент считает, что подзаконный акт не соответствует Конституции или закону, и он, как арбитр, хочет восстановить законность (т. е. обеспечить деятельность государственных органов в соответствии с Конституцией), он имеет конституционное право обратиться в общий суд.

Во-вторых, объявление актов президента Грузии правовыми актами, определяющими деятельность правительства, ставит под вопрос защиту декларированного Конституцией Грузии важнейшего принципа разделения властей – существования правительства как независимой и единственной исполнительной ветви власти. Правда, в Конституции Грузии нет прямого указания на это, но, по-видимому, именно так можно интерпретировать те нормы Конституции (подпункт “к” пункта 1 ст. 73 и пункт 3 ст. 78), по которым президент Грузии может приостанавливать действие актов органов исполнительной ветви власти или аннулировать их, а правительство обязано действовать не только на основании Конституции и закона, что прямо вытекает из принципа разделения властей, но и на основании нормативных актов президента.

Промежуточным мероприятием для решения вышеупомянутых проблем мы считаем принятие такого правила, согласно которому на все важные вопросы, связанные с государственным волеизъявлением и нуждающиеся в нормативном регулировании, должно распространяться требование т. н. “контрасигнаций”.

11. *Необходимо определить место и роль прокуратуры в системе центральных государственных органов.*

Выведение прокуратуры из триады власти и ее превращение в совершенно независимый государственный орган берет начало в коммунистическом государственном праве, где она в руках партийного аппарата была главным образом репрессивным институтом для осуществления эффективного контроля над государственной бюрократией. В настоящее время для некоторых постсоциалистических стран характерно существование прокуратуры, независимой от ветвей власти. Но надо отметить, что для стран постсоциалистической демократии, в отличие от стран классической демократии, характерно определение основ и принципов деятельности прокуратуры на конституционном уровне. Вызвано это, в основном, опасением, что если при формировании новых государств компетенции прокуратуры останутся предметом регуляции текущего законодательства, это может привести к восстановлению ее старых функций.

Почти в любой стране прокуратура представлена в системе центральных органов власти, и своей деятельностью тесно связана с судебной властью. Обычно она поддерживает государственное обвинение, осуществляет надзор над законностью деятельности органов расследования преступлений, уголовного розыска, следствия и исполнения наказания; в некоторых странах она включена в судебный процесс – участвует в гражданских делах и проводит расследования по уголовным делам. В

Грузии же перспективы системы прокуратуры пока неясны. После изменений, внесенных в Конституцию в феврале 2004 года, когда из нее была изъята статья, определяющая функции прокуратуры, обсуждение будущего статуса прокуратуры даже не начиналось. А это, конечно же, подтверждает опасения, о которых говорилось выше.

Место и функции прокуратуры в системе центральных государственных органов должны быть определены Конституцией. По нашему мнению, прокуратура должна входить в исполнительную власть, а конкретнее, она должна быть автономным ведомством при министерстве юстиции. С одной стороны, она должна сохранить свои нынешние функции (уголовного преследования, но без права ведения предварительного следствия) и поддержки государственного обвинения, а также надзора над расследованием преступлений, следствием и исполнением наказания; с другой стороны, оценивать ее деятельность должна судебная власть. А что касается самого генерального прокурора, то, ввиду его особых функций, он может назначаться президентом с одобрения парламента.

12. *Желательно конституционно определить вопросы, относящиеся к т. н. совместному ведению, а также определить вопрос конкурентного законодательства.*
13. *Необходимо исправить некоторые неправильные формулировки, которые, наверное, можно приписать той поспешности, с которой в феврале 2004 года были приняты конституционные изменения.*

Подлежит изменению пункт 7 ст. 70, поскольку аннулирован кворум участников, необходимый для признания состоявшимися как первого, так и второго тура президентских выборов, а также кворум, необходимый для признания победы кандидата во втором туре (см. новую редакцию пп. 4 и 6 этой статьи). Необходимо изменить и пункт 31 статьи 50, так как существующая формулировка не дает возможности приведения в действие статьи 40, что может привести к непоправимым последствиям. Не определено основание невозможности осуществления президентом своих полномочий, т. е., случаи, когда может встать вопрос о правопреемственности президента, а также то, кто и как устанавливает факт невозможности осуществления им своих полномочий. Такое положение может привести к серьезному политическому кризису и дестабилизации.

Комментарии на статью

Государственная власть Грузии на центральном уровне: баланс между ее ветвями

Джонатан Уитли

По мнению авторов данного доклада, принцип конституционализма защищает общество от двойной опасности – народного деспотизма и диктатуры. В бывших советских республиках, где верховенство закона зависело от произвола властей, и в которых независимые от государства социальные подсистемы почти не играли никакой роли, преодоление препятствий на пути утверждения этого принципа оказалось довольно сложным делом.

Попытка установления конституционной модели в бывшем Советском Союзе оказалась сложным делом, в первую очередь из-за одновременного осуществления определенных социальных, политических и экономических преобразований, государственного и национального строительства, экономических реформ и процесса демократизации, а также из-за таких отрицательных результатов преобразований, какими являются экономический коллапс и гражданский конфликт. Стремление к минимизации этих отрицательных явлений пробудило желание установления сильной исполнительной или президентской власти. Хотя в условиях отсутствия истории конституционализма и тенденции самовольного приема властью решений безо всякого уважения к закону вполне можно ожидать перерождения сильной президентской власти в диктаторское правление. Эту тенденцию подтверждает та траектория, которую во многих бывших советских республиках прошла смена режимов. В соответствии с последними социологическими опросами, проведенными неправительственной организацией по правам человека Freedom House¹, те восемь республик, в которых конституция предоставляет президенту наибольшие права (Российская Федерация, Беларусь, Азербайджан, Казахстан, Киргизия, Узбекистан, Таджикистан и Туркмения) являются, вместе с тем, наиболее авторитарными из бывших республик Советского Союза.

Хотя гиперпрезидентализм несовместим с демократией, существует один специфический фактор, который часто игнорируется сторонниками парламентской системы правления. Дело в том, что в бывшем Советском Союзе политические и партийные системы не были институциональными.

Партии иерархичны, они не способны к формированию политики, часто распадаются или исчезают. Это оказывает серьезное влияние на форму парламентского правления, во-первых, потому, что у избирателей перед выборами нет альтернативных вариантов реалистичной политики, и, во-вторых, партия (партии) или блок (бло-

¹ Freedom House оценивает как политические права, так и гражданские свободы по шкале от 1 до 7, в которой 1 указывает на демократический полюс, а 7 – на “автократический пояс”. Соответственно, получается составленный показатель, который меняется от 2 (свободный) до 14 (несвободный). В исследовании 2005 года высказано предположение, что 3 бывшие республики Советского Союза (прибалтийские республики) являются “демократическими” на 4 и менее единицы, 4 республики (Армения, Грузия, Молдова и Украина) являются “полудемократическими” и оцениваются в пределах от 7 до 9, а остальные республики оцениваются как “автократические” от 11 и более единиц

ки), которые создают парламентское большинство, могут распасться вскоре после выборов. Такая фрагментация может привести или к формированию нового большинства, которое не будет адекватно выражать волю избирателей (как это произошло на Украине после парламентских выборов 1998 и 2002 годов), или, что и того хуже, к полной недееспособности руководимого парламентом правительства.

С учетом приведенных соображений Грузии, возможно, более соответствует полупрезидентская конституционная модель. Авторы отдают предпочтение именно этой модели. По мнению Мориса Дювергера:

Политический режим признается полупрезидентским, если определяющая его конституция содержит три элемента: (1) президент республики выбирается всеобщим голосованием; (2) он обладает достаточно большими полномочиями; (3) однако имеет, вместе с тем, премьер-министра и министров, которые обладают исполнительной и государственной властью и остаются на своих должностях, только если им не противостоит парламент².

Несмотря на заявление о том, что конституционные изменения в Грузии, осуществленные в феврале 2004 года, были направлены на преобразование президентской системы в полупрезидентскую, новая модель вновь не соответствует определению Дювергера, поскольку она не отвечает приведенному выше третьему условию. Изменения 2004 года не обеспечивают сохранения на своих должностях министров и премьер-министра одним лишь согласием на это парламента. Как отмечают авторы, в сегодняшней Грузии президент реально является единственным руководителем исполнительной власти.

В том особом постсоветском контексте, в котором находится Грузия, дювергерская полупрезидентская модель должна означать, что парламент должен обладать правом контроля потенциально деспотичного президента, однако, если парламент некомпетентен, коррумпирован или разобщен, президент может взять на себя право решения вопроса по выходу из кризиса. Разумно составленная конституция, которая предусматривает полупрезидентский принцип правления, может дать “механизм двойной безопасности”, что делает маловероятным реализацию двух разрушительных сценариев.

В дальнейших нескольких абзацах я начну с комментариев к тем мнениям, которые имеются у авторов в связи с конституционными изменениями в Грузии. Затем я перейду к тем аспектам предложений авторов, которые, на мой взгляд, требуют более глубокой проработки – прежде всего, каким образом обеспечить, чтобы правительство в большей степени отражало результаты парламентских выборов.

1. Рекомендации авторов

В данном параграфе я последовательно буду рассматривать рекомендации авторов.

Система управления должна быть уравновешенной, и в ней правительство и парламент должны быть представлены независимыми и компетентными конституционными органами.

Как заявляют авторы, “между ветвями власти должно произойти сбалансированное (рациональное) перераспределение функций, должен сформироваться действен-

² Maurice Duverger, “A new political system model: Semi-presidential government”. European Journal of Political Research, Vol. 8 (1980), pp. 165-187

ный механизм контроля (взаимосдерживания) и уравнивания”. Это – фундаментальный принцип либеральной демократии.

Избирательный порог должен снижаться до 4 или 5 процентов.

Возможно, и 5-типроцентный барьер окажется слишком высоким. Авторы отмечают, что в 1999 году только 3, а в 2004 году только 2 партии смогли преодолеть этот барьер, и 61,5% голосов были отданы напрасно за те партии, которые не попали в парламент по спискам. Союз Граждан Грузии (СГГ) оказался доминирующим в новом парламенте, несмотря на то что набрал всего 23,71% голосов.

Должно быть упразднено или существенно ограничено право законодательной инициативы президента.

Право законодательной инициативы президента не соответствует принципу разделения власти, и поэтому оно должно быть ограничено или – что желательно – упразднено. Что касается права президента наложить вето на принятые парламентом законы, то существует определенная логика сохранения такого права. Необходим защитный механизм на тот случай, если парламент примет поспешное, необдуманное решение. Подобно конституции Грузии, конституция Польши дает президенту право наложить вето на принятые парламентом законы; парламент Польши также требует 3/5 голосов для снятия вето (сравните ст. 68.4 конституции Грузии со ст. 122.5 конституции Польши). Конституционная модель Польши признается отвечающей требованиям членства в ЕС.

В перспективе, т. е. после восстановления территориальной целостности, принятие закона о двухпалатном парламенте станет неизбежным.

Тут аргументация несколько туманная. С одной стороны, авторы заявляют, что первым шагом на этом пути должно стать сокращение *к ближайшим выборам* числа парламентариев до 150-ти депутатов и их разумное перераспределение между палатами (*курсив мой – Дж.В.*). Непонятно, подразумевают ли авторы то, что разделение парламента на две палаты должно произойти после восстановления территориальной целостности, или оба эти явления – сокращение числа парламентариев и создание двухпалатного парламента – должны произойти перед парламентскими выборами 2008 года. Если они подразумевают последнее, то это основано на спорном предположении, в соответствии с которым неконтролируемые регионы возвратятся под юрисдикцию Грузии в течение трех последующих лет. Более того, предложенный состав верхней палаты является спорным. Во-первых, непонятно, что подразумевают авторы под “территориальной единицей”. В основном они указывают на 9 провинций (краев), а также на Аджарию. Кроме того, предложенная авторами модель содержит риск ущемления прав 12-ти процентов населения. Я имею в виду армян и азербайджанцев. В соответствии с переписью 2002 года более 50% жителей Самцхе-Джавахети (54,6%) составляют армяне, и чуть менее 50% (45,14%) жителей Квемо Картли азербайджанцы. С учетом того, что большинство мужчин из Ахалкалаки и Ниноцминда часто выезжают из страны на сезонные работы, вполне вероятно, что из обоих регионов представителями верхней палаты выберут этнических грузин, если с целью ограничения такой возможности не будет использован соответствующий механизм (каковым является разделение края на два “избирательных округа”).

Также не совсем понятно, какую функцию будет выполнять предложенная верхняя палата. Вообще-то, верхняя палата предназначена для того, чтобы защищать отдельные слои общества от нежелательной концентрации власти. В частности, она необходима для того, чтобы: а) защищать общество от государственной тирании

(этот аргумент приводит Мадисон в 'Federalist Papers', чтобы оправдать создание верхней палаты в США), или б) защищать отдельные субъекты государства (в федеративном государстве) от вмешательства федеральных властей (например, в США и Германии), или в) защищать интересы меньшинств от «тирании большинства» (например, Британская Палата лордов). Структура верхней палаты зависит от того, какой из этих вариантов будет выбран. Если задача верхней палаты состоит в том, чтобы защищать общество от государственной тирании, то ее роль должна заключаться в контроле над другими правительственными структурами (то есть нижней палатой и исполнительной властью). Это значит, что она должна быть в значительной степени независима от этих структур. Если, с другой стороны, роль верхней палаты состоит в том, чтобы представлять региональные интересы, то она, по всей вероятности, будет представлять местное правление субъектов федерации. И, наконец, если верхней палате предназначено защищать интересы меньшинств, можно предположить, что интересы меньшинств будут представлены в верхней палате с избытком. В данном случае демократические рассуждения предполагают, что с правом надзора верхняя палата будет слабее нижней палаты, чем с правом вето (например, Британская Палата лордов).

Основная опасность для бывших Советских республик заключается в концентрации власти в руках безконтрольного и авторитарного правительства. Однако верхние палаты на территории бывшего СССР склонны скорее усилить эту опасность, чем снизить ее. Например, в Казахстане семь заместителей председателя верхней палаты (Сената) назначаются президентом. Более того, президент имеет право наложить вето на законы, принятые парламентом Казахстана, и для преодоления этого вето необходимы две трети голосов *обоих палат*. Поэтому верхняя палата, по всей вероятности, была создана с очевидной целью ослабить законодательную ветвь власти по сравнению с президентской, а не для того, чтобы защитить общество от государственной тирании.

Так каким же образом может верхняя палата защитить граждан от авторитарной концентрации власти в руках правительства в такой стране как Грузия? За четырнадцать лет независимости власть в Грузии еще ни разу не менялась путем выборов. Вместо этого налицо постоянное противостояние между обществом и государством, которое ненадолго ослабевает после насильственного свержения непопулярного правительства. Особенно актуальна необходимость создания механизмов, которые заставят политическую элиту более чутко воспринимать социальные запросы людей и позволят разрешить конфликт между государством и обществом в законном, конституционном русле. Трудно сказать, каким образом верхняя палата может исполнять эту функцию, но приведенные ниже соображения необходимо учитывать.

Во-первых, одно только избрание членов сената в одномандатных избирательных округах вряд ли сделает верхнюю палату независимой. Прошедшее десятилетие грузинского парламентаризма показало, что «независимые» депутаты от одномандатных избирательных округов более лояльны по отношению к правительству, чем избранные по пропорциональной системе, и соответственно вряд ли окажут противодействие недемократической консолидации власти в руках исполнительных структур.

Во-вторых, необходимо создать механизм построения связи между верхней палатой и гражданским обществом. Это не так легко сделать, учитывая относительную слабость гражданского общества и его склонность к существованию в виде небольших и главным образом городских неправительственных организаций, финансируемых зарубежными донорами. Тем не менее, можно подумать о путях достижения этой цели.

В-третьих, национальные меньшинства в любом случае должны быть представлены в верхней палате, и должны иметь реальное право голоса. К ним относятся Армянское и Азербайджанское население, а также жители Абхазии и Южной Осетии.

В-четвертых, создание верхней палаты для того, чтобы представлять интересы субъектов федерации, будет иметь смысл только после восстановления территориальной целостности Грузии и введения федерального устройства государства. До восстановления территориальной целостности создание Сената для того, чтобы представлять интересы регионов, будет преждевременным.

И, наконец, действительно ли Грузия в настоящее время – до восстановления территориальной целостности страны – нуждается в двух палатах? Верхняя палата есть не во всех европейских государствах. Верхние палаты были упразднены в Дании (в 1953) и Швеции (в 1970) на основании того, что они были лишними. Как правило, малые и унитарные государства имеют однопалатные, а не двухпалатные, парламенты.

Отсутствие необходимого минимального кворума избирателей на президентских выборах, возможно, значительно понизит их представительный характер и, соответственно, легитимность этого института. Поэтому или должны быть восстановлены конституционные требования, существовавшие до 6 февраля 2004 года, или введен следующий порядок избрания президента.

Восстановление статуса-кво, т. е. положения до конституционных изменений 6 февраля 2004 года, из двух возможностей представляется наименее привлекательной. Если на выборы придет менее 50% избирателей, то маловероятно, что с включением в списки новых кандидатов число избирателей увеличится, если учитывать при этом, что в Грузии мало политиков высокого ранга, пользующихся популярностью в народе. В подобных условиях очень вероятен “сербский сценарий”, в котором попытки повторного избрания президента кончились крахом³. С другой стороны, как показали парламентские выборы 2000 года в Грузии, во избежание нехватки голосов властями поощрялись фальсификации. Выборы президента парламентом в случае неявки 50% избирателей, быть может, не идеальный, но допустимый вариант.

Президент не должен иметь права единоличной отставки правительства.

Или, как минимум, президент не должен иметь права роспуска правительства, помимо довольно редких случаев, перечисленных в конституции. В соответствии с верховным законом, в случае неприятия парламентом проекта бюджета через три месяца президент может распустить парламент или отправить в отставку правительство. Таким образом, у президента не должно быть права давать отставку правительству по собственному желанию.

У президента не должно быть права утверждения бюджета, издания имеющих силу закона актов по бюджетным и налоговым вопросам.

Действительно, за бюджет должны быть ответственны парламент и правительство. Для европейских стран весьма необычно издание президентом актов о бюджете и налогах.

Для разумного перераспределения полномочий в существующей системе разделения власти, а также для контроля ветвей власти и усиления элементов сотрудничества считаем нужным введение конструктивного вотума недоверия

³ Борис Тедич был окончательно избран президентом Сербии в июне 2004 года после того, как были собраны более 50% голосов избирателей. Три предыдущие попытки выборов главы государства оказались безрезультатными из-за неявки избирателей.

В условиях, когда конструктивный вотум недоверия эффективен при преодолении правительственного кризиса необходимо, быть может, установление определенных ограничений парламента, к примеру, в вопросе отставки правительства. Предоставление парламента права отставки правительства (пусть даже на основе конструктивного голосования) в любое время парламентского цикла может оказаться помехой в управлении. Грузинская система партий не институциональна, и вполне возможно, что состав парламентских фракций и партий радикально изменится и до парламентских выборов. Так, парламент 2002 года, с точки зрения состава фракций, имел очень мало общего с парламентом 1999 года. Поэтому вполне вероятно, что через год или два после выборов сформируется новое парламентское большинство, которое не будет выражать волю избирателей и будет состоять из тех политических сил, которых во время предыдущих выборов не существовало. В таких условиях вполне возможна отставка эффективно работающего правительства и его замена менее эффективной исполнительной властью, которая будет выражать не общегосударственные, а частные интересы. Это будет недемократично и отрицательно скажется на управлении.

Необходимость в механизме, который предоставил бы парламента широкие полномочия в вопросе выражения недоверия правительству, была бы не столь актуальной, если бы вновь избранный парламент утверждал новое правительство сразу после выборов, с тем чтобы исключить риск последующего роспуска парламента президентом (см. ниже параграф 2). Тогда правительство выражало бы волю вновь избранного парламента. Конечно, тем не менее, существует необходимость сохранения механизмов отставки правительства в кризисных ситуациях, однако в этом случае встает вопрос о том, должен ли парламент иметь эксклюзивное право на роспуск правительства, или же в решении этого вопроса должно принимать участие лицо, избранное прямым и всеобщим голосованием (президент). Возможные пути решения проблемы рассмотрены ниже во втором параграфе.

Для решения того компонента разделения власти, который предполагает уравнивание (сбалансированность) между ветвями власти, должны быть по-новому определены полномочия президента, касающиеся роспуска парламента. Необходимо сокращение количества оснований для роспуска парламента и совершенствование процедур по принятию этого решения

Предлагаемые авторами три условия роспуска парламента президентом находятся в полном соответствии с полупарламентской моделью, предусматривающей как возможность избежания конституционного кризиса, так и учет мнения избирателей. Однако если конституция требует автоматического назначения правительства парламентом в начале своего срока работы, то это может стать основанием для предоставления президенту права на роспуск парламента в том случае, если он выразит недоверие правительству в течение срока работы парламента (см. ниже, параграф 2).

Дальнейшего совершенствования требуют отношения между президентом Грузии и остальными ветвями власти в сфере законотворчества.

Принципу разделения властей противоречат как аннулирование президентом правительственных актов, так и уравнивание актов президента с законодательными актами. Авторы вполне справедливо обосновывают то, что взаимоотношения между президентом и ветвями власти с точки зрения законодательства требуют дальнейшего совершенствования.

Должны быть определены место и роль прокуратуры в системе центральных органов государства.

Не существует стандартной европейской модели прокуратуры. Однако желательно законодательно ограничить роль и место, занимаемое прокуратурой в советской традиции, а также использование ее в качестве самовольного карательного-репрессивного инструмента. Вполне разумным представляется предложение о том, чтобы прокуратура сформировалась в виде автономного агентства при министерстве юстиции, находящегося в то же время под надзором судебной власти.

Желательно конституционно определить вопросы, относящиеся к т. н. совместному ведомству, и вопрос конкурирующего законодательства.

Было бы хорошо, если бы авторы более глубоко разработали этот вопрос.

Необходимо исправить некоторые неверные формулировки, которые, наверно, надо приписать быстрой принятию изменений в феврале 2004 года.

Наряду с приведенными авторами примерами, вызывают интерес некоторые положения. Во-первых, плохо согласованные статьи 79.5 и 73.1. В соответствии с данными статьями, президенту и премьер-министру предоставляется право освобождения с должности министров внутренних дел, безопасности и обороны. Вторая статья 73.1 п. предоставляет президенту право председательствовать на совете юстиции, несмотря на то что этот орган в конституции нигде не определен. И, наконец, статьи 78.2 и 81².3 двусмысленны, поскольку непонятно, сколько должно быть государственных министров – один или больше. На эту двусмысленность указывала венецианская комиссия в своих замечаниях в связи с февральскими изменениями⁴.

2. Недочеты и дополнительные пожелания

В соответствии с конституцией Грузии 1995 года, и в соответствии с последующими исправленными версиями от правительства не требуется отставки или того, чтобы оно предстало перед новым парламентом для получения доверия. Для исправления этого недостатка авторы рекомендуют предоставить парламенту право отставки правительства *в любое время* в течение парламентского срока путем процедуры объявления конституционного недоверия (хотя они упоминают о необходимости отставки правительства после выборов нового парламента). С учетом высказанных выше причин, это, возможно, не лучший путь достижения того, чтобы правительство было сформировано на основе народного согласия.

Один из механизмов достижения того, что в контексте полу-президентской системы правительство отражает волю вновь избранного парламента, представлен в Конституции Польши (статья 154). Согласно ей, президент в течение четырнадцати дней после первого заседания сейма должен представить кандидата на должность премьер-министра, который затем назначает кабинет министров. Названный премьер-министр и кандидаты в министры представляют себя и свои программы для получения парламентского вотума доверия. Если парламент не выразит доверия премьер-министру и совету министров, выбор нового премьер-министра и названных им кандидатов в министры становится прерогативой парламента. Если парламент все же не сможет достичь согласия в связи с выбором премьер-министра и совета министров, президент должен заново назначить премьер-министра и представленных им членов

⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), “Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia”, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004), available at [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)008-e.pdf)

совета министров. В этом случае отказ парламента утвердить совет министров дает президенту право распустить парламент.

Подобный механизм, который обеспечивает то, что правительство будет выражать волю избирателя после парламентских выборов, должен быть дополнен еще одним механизмом, который обеспечит отставку правительства в любое время парламентского срока в случае возникновения правительственного кризиса. Хотя, как было указано выше, с учетом внутренней нестабильности партий и фракций, желательно, чтобы парламент не обладал эксклюзивным правом отставки правительства простым большинством голосов даже на основе конституционного вотума недоверия. К примеру, процедура конституционного вотума недоверия может быть организована так, как предлагают авторы, но при этом президенту должно быть предоставлено право вето на данную процедуру. Впоследствии парламент может преодолеть президентское вето тремя пятыми или двумя третями голосов. В другом случае (и это может быть лучшим решением), во время рассмотрения парламентом процедуры конструктивного вотума недоверия правительству, президенту должна быть предоставлена возможность или согласиться на названную парламентом альтернативную кандидатуру премьер-министра, или распустить парламент и назначить новые выборы. Для преодоления правительственного кризиса, возможно, было бы целесообразным сохранение за президентом права отставки правительства, но при этом необходимо обеспечить, чтобы при досрочном роспуске президентом правительства была бы приложена та же самая процедура, которая определяет назначение Совета Министров сразу же после парламентских выборов (напр., в польской модели).

Описанная модель имеет два основных преимущества. Первое исходит из прагматического соображения и связано с вероятностью того, что представители власти одобряют предложения тбилисской конференции. Предложенные мною изменения имеют то преимущество, что даже в случае их скорейшего принятия они не смогут оказать ощутимого влияния на политические процессы до парламентских выборов 2008 года, когда президент должен будет предложить новому парламенту новый кабинет министров. Это даст действующему правительству гарантированный трехлетний период для решения важнейших проблем страны. Вероятно, именно это соображение стояло за срочным принятием конституционных изменений в феврале 2004 года. Вместе с тем, безотлагательное принятие действительно полупрезидентской модели было бы проявлением верности правительству европейской конституционной модели, основанной на принципе разделения властей.

Второе преимущество этой модели заключается в том, что парламент, если он будет действовать с чувством ответственности, постепенно увеличит свое влияние на политическую жизнь. В какой-то период партии начнут выставлять кандидатов в премьер-министры до парламентских выборов, и любая партия, блок или коалиция, получившая большинство голосов, будет уверена в том, что премьер-министром станет их кандидат. Это находится в полном соответствии с основным принципом демократии – принципом народного правления.

В заключение, авторы не рассматривали вопрос о том, существует ли необходимость моратория на внесение изменений в определенные части конституции на какой-либо период (допустим, на пять или десять лет). Частые изменения конституции, в особенности той ее части, которая касается регулирования отношений между тремя ветвями власти, может привести к потере уважения к конституции и отложит консолидацию демократии в обществе.

Заявка политической стратегии

Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями

*Отар Зоидзе
Давид Лосаберидзе
Давид Мелуа
Арнольд Степанян
Тенгиз Шергелашвили
Ивлиан Хаиндрава
Заур Халилов
Лела Хомерики*

1. Вступление

1.1. Исторический обзор

После распада Советского Союза в постсоциалистических странах, в том числе и в Грузии, начались процессы демократизации, формирования правового государства и рыночной экономики. Одним из основных направлений в изменениях, происходящих в Грузии в переходный период, должно стать формирование институтов, основанных на децентрализованном и реальном самоуправлении.

В Грузии существует два уровня административно-территориального деления. Это т. н. нижний (местный – город, поселок, община, село) и промежуточный (или региональный – край, провинция) уровни. В течение веков они формировались в определенных экономических, социальных и географических условиях (горный рельеф, реки и т. д.). Даже во времена господства завоевателей (римлян, арабов, монголов, персов, турок, русских) границы определенных провинций почти не менялись, несмотря на то, что их контролировали администрации иноземцев. Неизменность административных границ объясняется не желанием сохранения сложившихся традиций, а влиянием экономических и географических факторов.

После аннексии Грузии Российской империей в 1801 г. в административно-территориальном устройстве нашего государства произошли существенные изменения. Появились новые административные границы – уезды, границы которых, исходя из тех же географических и экономических соображений, в основном совпали с границами исторических округов.

В населенных пунктах существенных изменений не произошло, не считая того, что в 60-х гг. XIX века в крупных городах было введено ограниченное самоуправление.

В период существования независимой демократической республики (1918-1921 гг.) первые демократические муниципальные выборы в Грузии (1919 г.) состоялись на базе уездов. Дальнейший процесс реформирования был прерван большевистской военной агрессией (1921 г.) и принудительным включением Грузии в состав Советского Союза (1922 г.).

Нынешнее территориальное деление Грузии сформировалось в 1921 г., в соответствии с советским принципом “демократического централизма”. Страна была разде-

лена на две автономные республики и одну автономную область, на 65 района, 10 городов республиканского подчинения и на 942 сельсовета. Границы районов, как правило, не совпадали с традиционно сложившимися географическими и экономическими границами. Создание районов зачастую происходило в соответствии с политическими и меркантильными интересами правящей коммунистической элиты.

Советская система не предусматривала разделения компетенций между республиканской властью, властями автономий, районов и муниципалитетов. Советы всех уровней имели равные права и обязанности по одним и тем же вопросам. После обретения независимости это породило противоречия между различными уровнями власти и, в конечном счете, привело к войне законов.

Положение осложнялось и тем, что в стране существовали территории, которые как юридически, так и фактически, существенно отличались друг от друга по статусу – автономные образования, регионы, населенные этническими меньшинствами, административные единицы, отличающиеся друг от друга как по величине, так и по ресурсам.

В пределах территории Советской Грузии институционально сформировались Абхазская и Аджарская автономные республики, а также Юго-Осетинская автономная область.

С конца 80-х гг. прошлого века, когда начался процесс интенсивного распада Советского Союза, а Грузия встала на путь восстановления независимого государства, политические и экономические проблемы в Абхазии и Юго-Осетинской автономной области привели к вооруженным конфликтам.

Качественно иная проблематика в Аджарии привела позднее к глубокому кризису в отношениях между верховной государственной властью и региональным руководством. В мае 2004 г., после возвращения Аджарской автономии в конституционное русло, основные противоречия были устранены, но мнения об окончательных параметрах нормализации этой проблемы в грузинском обществе все еще разделены.

Осложнение отношений с автономиями отодвинуло на второй план проблему взаимоотношений центра с крупными национальными анклавами: Самцхе-Джавახети и Квемо Картли, в которых проживает 19% населения страны.

В указанных районах можно выделить несколько острых проблем:

- Проблема образования. Из-за отсутствия единой стратегии обучения государственному (грузинскому) языку представителей нетитульных этносов абсолютное большинство жителей упомянутых районов не владеет им и, соответственно, не принимает участия в общественной жизни.
- Кадровая политика. В этом плане особенно тяжелое положение в Квемо Картли. В структурах управления местные азербайджанцы составляют меньшинство. Главные посты занимают не местные кадры, а люди, назначенные из Тбилиси.
- Использование этнических различий для укрепления позиций центральной власти. Этнические анклавы во время выборов рассматривались официальным Тбилиси в качестве бессловесных союзников. Власти получали здесь почти стопроцентную поддержку. За это представителям местных властных и мафиозных элит предоставлялась на местах почти неограниченная свобода.

Нерешенность проблем в указанных районах постепенно накаляет обстановку и в перспективе усиливает опасность сепсезионизма.

Что касается развития самоуправления на первом уровне и реформ, ориентированных на децентрализацию, то здесь налицо дефицит внимания властей к решению

этих вопросов. Отчасти это объясняется тем, что на определенном отрезке истории решение проблемы сохранения единого государства виделось в централизованном управлении, и существующее административное деление в полной мере соответствовало принципам централизованного государства. В реальности же, политика центральных властей в регионах объективно способствовала усилению местных кланов.

Картина усугубляется и несовершенством законодательства в данной сфере. В Конституции Грузии, принятой в 1995 г., вопрос о государственно-территориальном устройстве остается открытым.

Первый пункт статьи 2 Конституции определяет территорию Грузии по состоянию на 21 декабря 1991 г. (т. е. момент распада СССР), а в соответствии с пунктом 3 решение вопросов государственно-территориального устройства переносится до восстановления юрисдикции Грузии на всей ее территории. Вместе с тем, в будущем территориальное устройство должно определяться в соответствии с конституционным законом на основе принципа разделения полномочий.

Статья 4 предусматривает формирование двухпалатного парламента после создания соответствующих условий. В ней дается общее правило формирования верхней палаты парламента (сената), которая будет укомплектована представителями Абхазской и Аджарской автономных республик, а также представителями “других территориальных единиц Грузии”.

Президент Грузии уполномочен приостановить – с согласия Парламента – деятельность представительных органов территориальных единиц или распустить их в случае, если их деятельность создает угрозу суверенитету страны, ее территориальной целостности, а также осуществлению конституционных полномочий органов власти (статья 73, пункт “и”). В соответствии со статьей 89 Конституции, высшим представительным органом Аджарии и Абхазии предоставляется право обращаться с иском в Конституционный суд Грузии.

Таким образом, Конституция Грузии узаконивает существование в стране двух автономий, статус которых, в соответствии с конституционными законами, устанавливается на основе принципа разделения полномочий. Конституцией определено представительство автономных республик в верхней палате Парламента Грузии, для них “забронированы” места заместителей председателя Парламента, а также определены полномочия, которые характерны для федеративных государств (напр. статья 67.1, 89.1). Вместе с тем, в грузинских реалиях явно наблюдается сходство со странами, основанными на принципах ассиметричного регионализма (например, с Испанией).

Более или менее упорядочена структура муниципального уровня. Принятый в 1997 г. органический Закон “ Об управлении и местном самоуправлении” внес определенные коррективы в существующее ранее административно-территориальное деление. Были определены уровни самоуправления (село, община, поселок, город) и управления (район, город, обладающий специальным статусом).

1.2. Теоретические вопросы

Чрезмерная централизация ведет к разрушению не только власти, но и государства. К примеру, одна из главных причин возникновения в Грузии конфликта с автономиями заключалась в фиктивной автономности этих образований.

Стремление к централизации является имманентным свойством власти. Если эта тенденция ничем не ограничивается, то она ведет к абсолютной узурпации власти и, соответственно, к абсолютному развращению. В таких условиях отношения между

центром и лишенными реального самоуправления регионами основываются на коррупции, отчуждение между гражданами и властью становится максимальным, а «опека» со стороны властей убивает в них всякую инициативу.

Поэтому решение любого вопроса должно происходить с учетом приоритета и неприкосновенности прав и свобод граждан, а не на основе пустых деклараций этих прав. Внешняя основа свободы существует только там, где есть конкурентная система.

На этих принципах должно быть основано как территориальное устройство Грузии, так и организация власти: то, что в состоянии сделать отдельный человек собственными усилиями, не должно быть прерогативой властей, на высшие государственные инстанции не должно возлагаться решение вопросов, которыми должны заниматься подчиненные им структуры. Такая система обеспечит независимость индивида. Вмешательство государственных структур в частную жизнь допустимо лишь при соблюдении принципа необходимой достаточности.

Вышестоящая система может вмешиваться в решение нижестоящей лишь в том случае, если эта последняя не в состоянии собственными силами решить стоящую перед ней проблему. При этом должна соблюдаться иерархичность вмешательства: в этом семья имеет приоритет перед общественными институтами, общественные институты – перед вмешательством общины, община – перед вмешательством края (региона), а центральная власть решает только те проблемы, которые не в состоянии решить ни одна нижняя система.

Пределы осуществления власти должны быть четко определены для всех ее уровней, с тем чтобы исключить возможность нарушения прав индивида со стороны руководства общины, нарушения прав индивида и руководства общины – со стороны краевого (регионального) руководства, и нарушения прав индивида, руководства общины и регионального руководства со стороны центральной власти.

Со своей стороны, центральная власть обеспечивает конституционным законодательством (конституция, органические законы) защиту прав и свобод человека в условиях территориального единства государства.

Подобная организация территории и власти основана на принципе нецентрализма. Во время реализации этого принципа происходит не децентрализация, которая подразумевает существование централизации и передачу власти и полномочий сверху вниз, а наоборот, перераспределение власти (разделение компетенций) снизу вверх: верхний уровень имеет право решения лишь тех вопросов, которые не могут решаться на нижнем уровне.

Организация государственной территории и власти по принципу нецентрализма является наиболее оптимальной, избавляющей от таких теоретических моделей, какими являются: федерализм, централизованный унитаризм, децентрализованный унитаризм. Такая организация избавит нас от абстрактно-теоретических споров о преимуществах федерализма или децентрализованного унитаризма.

На следующем этапе развития возможно последующее повышение компетенции самоуправления, уже с использованием не нецентрализма, а принципа делегирования.

Вместе с тем, учитывая реальное положение вещей в Грузии, разговор о реформах все же следует начинать с вопроса о децентрализации, поскольку на сегодняшний день все управленческие функции осуществляются центральной властью.

Теперь относительно величины единиц самоуправления. Когда мы говорим о формировании оптимальной административно-территориальной системы, необходимо учитывать роль существующих традиций и исходить из необходимости.

Каково бы не было административно-территориальное деление Грузии в годы царизма, а затем при Советской власти, одним из критериев идентификации для преобладающей части общества оставалась принадлежность к тому или иному краю. Эта традиция соотношения личности с тем или иным уголком Грузии имеет глубокие корни в национальном сознании.

Что касается прагматического подхода, то тут необходимо учитывать наличие ресурсов, необходимых для осуществления тех функций, которые и сегодня и, особенно, в будущем должны быть прерогативой местных органов власти.

Исходя из этого, необходимо такое определение территориальных основ местного самоуправления, чтобы в максимальной степени были обеспечены:

- а) Реальная независимость органов местного самоуправления при решении местных вопросов.
- б) Осуществление органами местного самоуправления общественного обслуживания на основе местных ресурсов.

Необходимо учитывать и вопрос о ресурсах. Величина единицы самоуправления должна быть пропорциональна тому объему обслуживания, который от него ожидается, и должна отвечать как требованиям населения, так и представлениям правительства об обслуживании населения. В ведущих странах Европы еще в 60-70-х гг. прошли реформы по укрупнению единиц самоуправления. Был разработан минимальный стандарт численности населения для признания права самоуправления первого уровня. В различных странах этот стандарт колеблется от 8 до 80 тысяч.

Для сравнения: в более чем двух третях (68,1%) единиц самоуправления Грузии (село, община, поселок, город) численность населения составляет менее 3 тысяч, а количество избирателей – менее 2 тысяч. Почти в 50% административных единиц численность населения не достигает 2 тысяч. Численность населения, конечно же, является лишь одним из критериев, который, наряду с налоговой базой, должен быть использован в качестве определения оптимального уровня самоуправления.

Из сказанного следует, что для обеспечения высококвалифицированного уровня обслуживания населения необходимо упрощение системы управления и максимальная концентрация человеческих и материальных ресурсов местных властей.

Как бы не развивался в Грузии процесс административно-территориальных реформ, и каким бы не стало политическое устройство государства, ясно одно – в любом случае необходимо расширить права органов местного (первого уровня) самоуправления.

2. Региональное устройство

2.1. Существующее положение и проблемы

Во вступлении мы коротко коснулись проблем отношения центра с этническими автономиями (Абхазия, Южная Осетия). Эти проблемы выходят за рамки вопроса децентрализации и административно-территориального устройства. Их, скорее всего, следует рассматривать на уровне международных отношений. Вместе с тем, весьма существенным является вопрос о том, что предлагает грузинская сторона сецессионистским регионам. Об этом речь пойдет ниже. А пока мы просто остановимся на отношениях центральной власти с Аджарской автономной республикой, в которой исключен фактор экономического сепаратизма и на которую в полной мере распространяется юрисдикция грузинского государства.

1 июля 2004 г. Парламент Грузии принял конституционный закон о статусе Аджарской автономной республики. В соответствии с законом (статья 1, пункт 2) автономная республика объявляется неотъемлемой частью Грузии. К сожалению, в соответствии с заключениями экспертов венецианской и грузинской комиссии, которые практически совпали, содержание закона лишь условно отвечает статусу, который должна иметь автономная республика. Разделение компетенций между Тбилиси и Батуми носит формальный характер. Реально законом возведена такая иерархическая структура, в соответствии с которой руководящие органы Аджарии оказываются марионетками в руках центральной власти.

Так, например:

- Президент Грузии имеет право распустить Верховный Совет Аджарии (высший представительный орган автономии), если он не выполняет предоставленные ему полномочия или если дважды не утвердит кандидатуру председателя правительства автономии. В случае роспуска Верховного Совета его функцию будет выполнять назначенный президентом временный совет. Неясным представляется определение – “если Верховный Совет автономии не осуществляет возложенных на него полномочий”, и не пояснено, почему кандидатуру председателя правительства автономии должен представлять президент Грузии.
- Правительство Аджарии объявляется подотчетным президенту Грузии, который имеет право приостановить или аннулировать правительственные акты Аджарии, если они «противоречат Конституции Грузии, этому закону, международным договорам и соглашениям Грузии, законам Грузии и правовым актам президента». Такие же полномочия имеет президент Грузии и в отношении актов председателя правительства Аджарии, т. е. президент сам определяет конституционность актов аджарского правительства, и сам же прекращает их действие.
- Новый член правительства Аджарии назначается председателем правительства автономии по согласованию с руководителем соответствующего правительственного учреждения Грузии.

В соответствии с законом, Парламент и правительство Грузии предстают в качестве “высшей инстанции” по отношению к Верховному Совету и правительству Аджарии. Так, Парламент Грузии может прекратить действие акта Верховного Совета автономии, а правительство Грузии правомочно принять непосредственное участие в подборе и назначении министров автономной республики.

Соответственно, конституционный закон о статусе Аджарской автономной республики находится в противоречии не только с идеей автономности, но и с современным пониманием реальной автономии. При таком положении вещей теряет смысл само существование автономии. Именно это обстоятельство породило в некоторых политических объединениях мысль об упразднении такой автономии.

Не менее серьезную проблему представляет отношение центральной власти к некоторым этническим анклавам. В 1989 г. население Грузии составляло 5,6 млн. человек, 30% из них составляли этнические меньшинства. Среди них наиболее многочисленными были армяне (450 тысяч), русские (примерно 400 тысяч), азербайджанцы (примерно 300 тысяч), осетины (160 тысяч), греки (примерно 100 тысяч) и абхазы (90 тысяч). Остальные этнические меньшинства (украинцы, евреи, курды и др.) не превышали по отдельности 50 тысяч человек.

События, последовавшие за распадом СССР (экономический коллапс, эмиграция населения, этнические конфликты), привели к значительному сокращению численности населения республики.

В соответствии с переписью 2002 г., численность населения республики составляла 4371 тысячу человек, хотя и эти данные нельзя считать достоверными. Надо полагать, что реальное число жителей гораздо меньше. Численность этнических меньшинств на контролируемой Грузией территории составила 16,2%, среди них наиболее многочисленные группы – азербайджанцы (285 тысяч, 6,5% населения), армяне (249 тысяч, 5,7%), русские (68 тысяч, 1,5%), осетины (38 тысяч, 0,9% населения). Каждая из остальных групп меньшинств не превышала 20 тысяч человек.

	1989 год		2002 год	
	тыс. человек	%%	тыс. человек	%%
грузины	3880	69,9	3661	83,7
армяне	450	8,1	249	5,7
русские	390	7,0	68	1,6
азербайджанцы	290	5,2	285	6,5
осетины	165	3,0	38	0,9
греки	105	1,9	15	0,3
абхазы	90	1,6	3,5	0,1
другие	180	3,2	52	1,2
всего	5550	100,0	4371,5	100,0

Без учета конфликтных зон (где численность населения тоже катастрофически сократилась), наиболее многочисленными этническими меньшинствами Грузии являются армяне и азербайджанцы.

Значительная часть этих двух этнических групп проживает компактно в регионах Квемо Картли (азербайджанцы) и в Самцхе-Джавахети (армяне). В указанных регионах они составляют фактическое большинство.

Политический истеблишмент страны, как и общество в целом, в течение всего периода независимости Грузии были обеспокоены сильными ирредентистскими позициями в этих регионах и сепсисионистскими требованиями, которые не раз выдвигали местные политические группировки. Действия некоторых радикальных группировок в регионе позволяют заключить, что указанные опасения имели под собой реальные основания.

Существующие в этих регионах проблемы можно объяснить как отсутствием у государства единой стратегии и тактики, так и нерешенностью вопроса административно-территориального устройства, что еще больше усугубляется нищетой, социальной незащищенностью населения, высоким уровнем коррупции, патримониальными отношениями, отсутствием реального самоуправления.

Помимо общих черт, эти два региона имеют и отличительные особенности, на которых следует остановиться особо.

Население Самцхе-Джавахети составляет 232 тысячи человек, около половины из них – это этнические армяне. Что касается непосредственно Джавахети (нас. – 91 тысяча), то этнические армяне составляют более 98% его жителей.

Высшие эшелоны местного управления (особенно в Джавахети) представлены местной (армянской) номенклатурой. Со времен коммунистического правления официальный Тбилиси ловко использовал противостояния местных кланов и, поддерживая отдельные группировки, добивался их лояльного отношения к центральным властям. Поэтому влияние радикальных и маргинальных политических группировок («Джавакх» с 1989 г., «Вирк» с 1998 г.) было неформальным, и они никогда не

пользовались явной поддержкой местной бюрократии. Радикальные требования выхода из состава Грузии и присоединение к Армении или присоединения Самцхе-Джавахети к Аджарии, которую возглавлял явно пророссийский лидер А. Абашидзе, в реальности вызывали лишь раздражение правящих кругов республики и провоцировали антиармянские настроения в прессе. На таком фоне требования армянских националистов о повышении статуса региона до уровня автономии (как у Абхазии или Юго-Осетии) или о расширении полномочий местного самоуправления вызывали со стороны грузинской общественности отрицательную реакцию. Создание относительно лояльной по отношению к Тбилиси партии “Зари” тоже не привело к изменению позиции центра.

Со второй половины 90-х гг. в регионе появились и окрепли неправительственные организации, которые ставили целью популяризацию гражданских ценностей, защиту политических и социальных прав жителей региона. В настоящее время эти организации не оказывают серьезного влияния на общественную жизнь региона, хотя в перспективе могут сыграть стабилизирующую роль.

Население Квемо Картли по официальным данным составляет 587 тысяч человек, половина из которых азербайджанцы. В четырех из шести административных районов края азербайджанцы составляют абсолютное большинство (примерно 60-95%).

Как правило, в отличие от других регионов Грузии, центр уделял Квемо Картли меньше внимания. Азербайджанское население считало дискриминационной такую кадровую политику, при которой ответственные посты в регионе занимали жители из других районов Грузии. Центральные власти оправдывали такую политику тем, что среди местных азербайджанцев не было квалифицированных кадров, владеющих грузинским языком. По уровню знания государственного языка регион занимал одно из последних мест в стране.

Необходимо подчеркнуть, что этнические меньшинства региона и сегодня мало заинтересованы в принятии участия в государственных (институциональных) структурах, поскольку их роль в общественной жизни сводится к неформальным, патримонимальным отношениям.

В последние годы существования советской власти (в конце 80-х гг.) в регионе явно возникли признаки этнической напряженности. Местные неформальные движения выступили с лозунгом создания так называемой Борчалинской автономии на территории, населенной азербайджанцами. Однако это требование, которое носило признаки ирредентизма (максимальное сближение с исторической родиной – Азербайджаном), а также носило явно антигрузинский характер, не нашло в азербайджанском анклавной широкой поддержки. Слабость националистического движения в регионе была определена несколькими факторами:

1. Официальный Баку, который с 1988 г. оказался втянутым в карабахский конфликт, отрицательно относился к идее создания новых автономий на Южном Кавказе.
2. Азербайджан не желал обострения отношений со своим стратегическим партнером – Грузией. Единая прозападная (и антироссийская) ориентация и строительство нефтепровода Баку-Джейхан, в успехе которого в равной мере заинтересованы как Азербайджан, так и Грузия, тоже сокращали потенциальную вероятность возникновения конфликта.
3. Квемо Картли является главным поставщиком сельхозпродуктов в Тбилиси, и местное азербайджанское население никак не заинтересовано в создании новых административных границ с Тбилиси.

С середины 90-х гг. создаются и постепенно усиливаются азербайджанские общественные движения («Бирлик» и «Гейрат»), которые начали свою деятельность с защиты культурных прав азербайджанского населения, но впоследствии стали выдвигать и политические требования (приватизации земли, предоставления азербайджанцам равных прав во время приема на государственную службу, решение проблем, связанных с топонимикой).

В 90-х годах, во время правления Шеварднадзе, положение в этнических анклавах характеризовалось относительной стабильностью. Клановые отношения, политические сделки и высокий уровень коррупции более или менее сглаживали существующие противоречия. Смена власти в Грузии осенью 2003 г. («Революция роз») снова привела к напряженности. Несмотря на заявления нового президента, что он гарантирует соблюдение прав национальных меньшинств, жители Самцхе-Джавахети и Квемо Каргли опасаются, что Михаил Саакашвили вернется к курсу этноцентризма, который проводил первый президент Грузии Звиад Гамсахурдиа.

Ясно, что прежние методы правления в будущем не пригодятся, и необходимо формирование всеобъемлющей государственной политики, которая посредством реформирования существующей системы решит проблемы, накопившиеся в течение многих лет в этнических анклавах. В противном случае возможна радикализация настроений этнических меньшинств, что в условиях вероятного кризиса создаст грузинскому государству серьезные проблемы.

Другие регионы Грузии тоже имеют множество проблем. Хотя в них нет серьезного противостояния с центром (требований национальной автономии), однако неурегулированность административно-территориальной проблемы может в перспективе стать источником новой конфронтации между центром и регионами.

Решение региональных проблем в значительной мере зависит от ускорения муниципализации и децентрализации, о которых речь пойдет ниже.

2.2. Рекомендации

По вопросу регионального устройства Грузии в политических кругах существуют различные мнения. Их можно сформулировать в виде трех позиций.

1. Не должно существовать краев (мхаре), кроме автономных республик.
2. Должны существовать две автономные республики и края в ныне существующем виде.
3. Необходимо сформировать новые региональные единицы меньшего размера (по разным мнениям, от 12 до 20 единиц).

С нашей точки зрения, целесообразно не спорить о юридическом обосновании краев (регионов) или их количестве, а определить функции территориальных единиц, исходя из необходимости политического и административно-территориального устройства страны. Уже после этого можно говорить о тех критериях, которым должна отвечать та или иная территориальная единица.

В данном случае необходимо обратить внимание на следующие факторы:

1. Для осуществления реальной децентрализации необходимо, чтобы центр передал значительную часть своих полномочий органам местного самоуправления. Вместе с тем, осуществление некоторых функций целесообразно на уровне более крупных территориальных единиц, которые способны мобилизовать надлежащее

количество ресурсов. Было бы неправильно передавать эти функции (напр.: правоохранительную, значительные фискальные и экономические компетенции и т. д.) более мелким единицам.

2. В Грузии существуют сложившиеся естественным образом исторические края, которые, помимо исторических факторов, характеризуются и социально-экономическим единством.
3. Регионы Грузии способны к взаимному восполнению социально-экономических и других ресурсов в пределах региона, что способствует повышению их социально-экономического потенциала.
4. Существование регионов станет основой формирования второй палаты парламента Грузии. Существование верхней палаты (сената) гарантировано Конституцией республики, хотя власти пока сами не знают, каковы будут правила формирования его состава. Для сохранения экономического и политического баланса при взаимоотношении с автономными республиками целесообразно существование регионов, масштабы которых будут соотносимы с масштабами автономных образований.
5. Существующее в общественном менталитете ощущение принадлежности к определенному краю может привести к соревнованию между регионами, что, возможно, отразится на результатах их социально-экономического развития.

Решение о создании края (региона) и установления его границ должно приниматься центральной властью (парламентом Грузии). В переходный период, в процессе формирования краев, допустимо принимать органические законы о создании каждого из них. Допустимо различие в правовых статусах регионов, хотя это и не означает наличия каких-то привилегий.

Регионы должны иметь компетенции, четко разграниченные от компетенций других уровней управления (центральная власть, муниципалитеты), и орган регионального управления, сформированный на основе демократических выборов.

Возможна эксклюзивная передача значительной части государственных компетенций на региональный уровень.

Эксклюзивной компетенцией региона должно являться его социально-экономическое планирование, осуществление целого ряда функций в сфере образования и здравоохранения, а также развитие региональной инфраструктуры. Весь перечень делегируемых функций привести трудно. Центральная власть должна определить те виды и формы функций, которые будут делегированы регионам.

Одним из важнейших аспектов регионального устройства Грузии является урегулирование отношений центральной власти с автономными образованиями.

Нон-централизм, как принцип государственного устройства, дает возможность дифференцированного определения особого статуса Абхазии и Цхинвальского региона – от культурно-административной автономной единицы для Цхинвальского региона до государственной единицы с ограниченным суверенитетом (без суверенитета во внешней политике) в составе единого грузино-абхазского государства для Абхазии.

Статус Цхинвальского региона будет ближе к статусу других регионов Грузии (с точки зрения объема полномочий), а у Абхазии могут быть все полномочия, кроме тех, которые обеспечивают единство государства.

Абхазия. Рассуждения о статусе Абхазии в Грузии появились в начале 90-х гг., когда конфликт был уже реальностью. Однако этот вопрос стоял еще в повестке дня правительства первой республики (1918-1921 гг.).

Ни тогдашнее руководство страны, ни последующие руководители не смогли найти пути решения абхазской проблемы.

Летом 2004 г. группа независимых грузинских экспертов опубликовала документ, который дает основание для серьезных и глубоких размышлений в связи со статусом Абхазии. Концепция основана на следующих исходных положениях:

1. Абхазы рассматриваются не как этническое меньшинство, а как представители одной из формирующих наций грузинского государства. Предусмотрена идентификация абхазов, основанная на признании Абхазии как единственной родины абхазов и их особенности.
2. Абхазия рассматривается в качестве члена грузинского государства (государство-член), а не в качестве его части. Статус Абхазии основан на “распределении государственного суверенитета” между суверенным федеральным государством и его членом-субъектом.
3. Власти Абхазии имеют независимый источник легитимации: их выбирает и комплектует население Абхазии, поэтому в отношениях с верховной властью Грузии Абхазия выступает в качестве равноправного и независимого партнера (“внутренний суверенитет”).

Отношения между Абхазией и Грузией регулируются с учетом следующих принципов:

1. Разделение полномочий основано на т. н. “двойном перечне”, где четко определены как особые компетенции верховной власти, так и особые компетенции члена-субъекта. «Остаточные» компетенции признаются т. н. «конкурентными» – допускается их передача Абхазии.
2. Кроме стандартных полномочий, характерных для членов-субъектов федеративного государства, признается возможным заключение Абхазией торгово-экономических, социальных, научных, культурных, спортивных и иных соглашений с иностранными государствами и право создания собственных официальных полицейских формирований.
3. Абхазия будет обладать широкой финансовой автономией – самостоятельно вводить налоги, или другие специальные сборы, собирать их и распоряжаться ими.
4. Конституция Абхазии должна соответствовать принципам республиканизма, демократии и правового государства, декларируемых Конституцией Грузии.
5. В том случае, если одна из сторон примет какой-либо нормативный акт в сфере особых полномочий другой стороны, то вторая сторона имеет право обжаловать спорный акт в Конституционном суде Грузии.

Должны существовать дополнительные механизмы защиты интересов абхазов и Абхазии:

- Лица, постоянно проживающие на территории Абхазии, будут иметь абхазское гражданство. Гражданин Абхазии будет одновременно являться и гражданином грузинского государства.
- В верхней палате парламента Грузии (сенате) представительство Абхазии будет иметь право решающего голоса по любым вопросам, касающимся Абхазии, с использованием права вето и механизма высокого кворума.
- Для любых изменений в отношениях между верховной властью Грузии и Абхазии будет необходимо согласие обеих сторон.

Аджария. В соответствии с принципами самоуправления и государственно-территориального устройства Грузии, Аджарская автономная республика должна осуществлять:

1. особые полномочия, предоставленные автономии;
2. полномочия, делегированные правительством Грузии;
3. определенные отдельным законом полномочия, относящиеся к совместной компетенции.

Система верховной власти Аджарской автономной республики должна соответствовать модели парламентской республики: высший представительный орган Аджарии определяет социально-экономическую политику автономии, комплектует и контролирует правительство Аджарии.

Спор между государственной властью Грузии и властью автономии о разделении полномочий должен решаться в Конституционном суде в соответствии с законом.

Надо отметить, что в отношении Аджарской автономной республики существует и другое мнение. В частности, некоторые политики считают, что для существования такой автономии нет никаких оснований, и что после майских событий 2004 г. самое время поставить вопрос об ее упразднении. Но такая позиция не нашла сколь угодно серьезной поддержки ни в политических кругах, ни в обществе.

Цхинвальский регион. Южная Осетия в грузинском дискурсе считается детищем советского режима, существование которого не имеет под собой ни исторических, ни политических оснований. Осетины в Грузии воспринимаются как этническое меньшинство, причем более малочисленное, чем проживающие в республике некоторые другие этнические меньшинства. Поэтому речь идет, в основном, о предоставлении им культурной автономии.

С учетом этих реалий, бывшей Южной Осетии может быть предоставлен несколько иной статус, чем Абхазии и Аджарии, но, вместе с тем, он должен учитывать языковые и культурные отличия этого региона от других регионов Грузии.

Таким образом, сама реальность диктует Грузии создание модели государственно-территориального устройства с различными полномочиями для Абхазии, Аджарии и Южной Осетии. Другим регионам Грузии на первом этапе было бы логично придать статус административно-территориальных единиц, полномочия которых впоследствии могут быть сильно расширены. В результате слияния принципов федерализма и регионализма мы получим специфическую и, в определенном смысле, уникальную модель территориально-государственного устройства Грузии, основанную на регулировании правовых отношений между центральной властью и властями автономных образований.

3. Муниципальное устройство

3.1. Существующее положение и проблемы

В нынешнем территориальном устройстве Грузии де-факто существуют три уровня:

1. *Верхний уровень – регион, или мхаре, к которому условно можно отнести и столицу, а также автономные республики Аджарию и Абхазию.* Этот уровень был создан в 1993-95 гг., когда произошло объединение районов в соответствии

с экономическими, историческими и этническими признаками. В результате этого, страна (помимо районов, входящих в автономные республики) была разделена на девять регионов. Однако для этого уровня правления не было создано правовой базы, за исключением президентских указов. В настоящее время закон определяет статус, компетенции и права только столицы. Таким образом, региональный уровень включает 12 единиц, хотя только три из них – столица и автономные республики Аджария и Абхазия – зафиксированы конституционно.

2. *Средний уровень – районы и шесть городов, не являющихся городами районного подчинения.* Грузия делится на 67 районов и 6 “независимых” городов. Из них 6 районов и один “независимый” город относятся к Абхазии, а 5 районов и один “независимый” город находятся в составе Аджарской автономной республики. В 2001 г. городам, которые не входят в районы, был придан статус самоуправления, хотя этим городам делегировано осуществление таких полномочий, которые в соответствии с органическим законом относятся к компетенции местного управления.
3. *Нижний уровень – село, община, поселок, город.* В Грузии всего 55 городов, являющихся городами районного подчинения, 49 поселков, 834 общины и 164 села, в которых избираются органы местного самоуправления. Таким образом, на нижнем муниципальном уровне существует 1111 единиц самоуправления, которые включают 4597 поселений. В 2002 г. выборы органов местного самоуправления прошли в 998 самоуправляемых единицах.

В соответствии с органическим законом “Об управлении и местном самоуправлении”, децентрализация управления должна была осуществиться на нижнем уровне административно-территориального устройства, где самоуправляемые единицы обладают определяемой законом эксклюзивной компетенцией. Вместе с тем, закон о территориально-государственном устройстве Грузии до принятия конституционного закона сохранил уровень местного управления – район. На этом уровне осуществляются делегированные государством полномочия, то есть район представляет собой децентрализованный уровень управления.

Главным барьером для децентрализации управления на нынешнем этапе развития самоуправления является несформированность административно-территориального устройства страны, его т. н. «переходный характер». Для такой “переходной” системы характерны следующие проблемы:

- Слишком много мелких самоуправляемых единиц на нижнем уровне. Как было отмечено, почти в половине из 998 единиц самоуправления (47%) проживает менее 2000 жителей. Налоговые и иные поступления в бюджет сел, общин и поселков в общей сложности составляют менее 12 млн. лари. Это означает, что в указанных населенных пунктах на одного жителя из бюджета приходится в среднем 5-6 лари. Самоуправляемые единицы не могут осуществить свои эксклюзивные компетенции, поскольку их ресурсы не соответствуют компетенциям. Примечательно, что не происходит добровольного объединения, укрупнения, хотя закон дает на это право.
- Одной из главных мотиваций для тенденции дальнейшего деления самоуправляемых единиц является введение новых государственных должностей и, соответственно, появление шансов для реализации необоснованных политических амбиций. Такая мотивация в определенной мере поощряется иррациональным харак-

тером системы управления. Эта иррациональность получена в наследство от системы “демократического централизма”, в условиях которой было невозможно выполнение функций, возлагаемых на самоуправление. Почти без изменений осталась и многоярусная система управления, между уровнями которой не нет конкретного разделения полномочий и обязанностей.

- То, что в стране, по существу, не произошло бюджетной децентрализации, приводит к фискальным проблемам. В соответствии с законом “О бюджетной системе”, установлена независимость бюджета (центрального, районного, местного), однако, практически бюджеты нижних уровней почти целиком зависят от бюджетов верхних уровней.

В результате всего этого население все более теряет доверие к избираемым представительным и законодательным органам, поскольку они заведомо обречены на бездействие, а зачастую и на чрезмерную и нежелательную политизированность.

Процесс децентрализации в Грузии идет тяжело. Политическая элита еще не сумела до конца осознать, каким в будущем должно быть административно-территориальное устройство государства, и какими правами и обязанностями должны обладать местные органы самоуправления.

Как правило, децентрализация преследует две основные цели:

1. Осуществление целого ряда мероприятий по обслуживанию населения с использованием местных ресурсов.
2. Максимальная близость местных структур к населению с целью легитимации власти и развития местной демократии.

Первое необходимо для осуществления местными структурами тех форм обслуживания населения, которые окажутся наиболее эффективными. В этом случае функции самоуправляемых единиц должны соответствовать находящимся в их распоряжении финансовым средствам и человеческим ресурсам. Второй аспект предполагает формирование такой системы, которая в максимальной степени будет представлять местные интересы и учитывать их в процессе формирования и осуществления политики. Исходя из существующей обстановки, существует два типа видения проблемы:

- Целесообразно существование пусть даже малых муниципалитетов, которые, несмотря на ограниченность своих возможностей, будут лучше учитывать интересы отдельных социальных групп.
- Необходимо укрупнение муниципалитетов, с тем чтобы происходила концентрация ограниченных ресурсов и, соответственно, повышались эффективность и качество обслуживания населения.

Сама по себе идея двухуровневого самоуправления делает возможным перераспределение функций, компетенций и соответствующих ресурсов между нижним, более демократичным, уровнем и верхним, более обеспеченным ресурсами. Все вышесказанное в значительной мере зависит от определения функций и компетенций местного самоуправления. Исходя из международной практики, эксклюзивной компетенцией самоуправления рекомендуется считать: дошкольное образование, оказание первичной скорой помощи, курирование культурных учреждений местного значения (библиотек, театров, парков и т. д.), очистные работы, местные дороги, общественный транспорт, пространственное планирование и местное экономическое развитие, пожарная служба, функции местного управления.

Остальные функции управления должны осуществляться верхним (региональным) уровнем, а общенациональные функции (внешняя политика и оборона, макроэкономическое стимулирование, обеспечение конституционного порядка и т. д.) – центральной властью.

Таким образом, двухуровневое самоуправление основывается на следующих принципах:

- Среднее звено самоуправления берет на себя выполнение компетенций, требующих относительно большего количества ресурсов. Эти компетенции делегированы государством, но для их выполнения муниципалитеты не располагают должными ресурсами.
- Муниципалитеты значительно усиливают свои финансовые возможности и человеческие ресурсы. Они осуществляют большую часть функций, предусмотренных для них законодательством страны и реализуемых в международной практике.

Административно-территориальные единицы должны осуществлять свои полномочия на основе общеправовых принципов, установленных государством.

И последнее, существование двухуровневой системы дает возможность достижения определенного компромисса между ростом компетенций муниципалитетов и ресурсов, с одной стороны, и близостью к населению и защитой местных интересов, с другой.

3.2. Рекомендации

В процессе реформ при работе над указанными вопросами необходима идентификация проблем и достижение консенсуса при поиске путей их разрешения. Этот принцип должен коснуться всех значительных аспектов:

- *Отсутствие в политической элите единого и продуманного подхода по отношению к методам и путям проведения процесса децентрализации.* На современном этапе становится необходимым концептуальное формирование целенаправленной политики, которую должны осмыслить и разделить действующие в стране политические силы.
- *Сложности, связанные с процессом интеграции вышедших из юрисдикции центральных властей сепаратистских регионов (Абхазия, Цхинвальский регион).* Необходимо учесть реальных интересов регионов (в том числе этнических анклавов) при разработке концепции административно-территориального устройства, что в последствии уменьшит вероятность возникновения новых конфликтов.
- *Несовершенство законодательной базы.* Существующее законодательство должно быть пересмотрено с целью устранения существующих противоречий. Следует также принять пакет законов в тех сферах, где их отсутствие делает невозможным функционирование системы местного самоуправления.
- *Отсутствие четкого и ясного разграничения компетенций между различными уровнями.* Следует задействовать такие механизмы регулирования и внедрить такие практики, которые исключали бы дублирование функций не только на законодательном уровне, но и в повседневной деятельности. Для этого нужно искоренить практику двойного подчинения.
- *Отсутствие условий для развития местной инфраструктуры.* Государство должно сформулировать нормативные механизмы, с тем чтобы муниципалитеты получили право самостоятельного планирования развития.

Муниципалитеты должны формироваться посредством укрупнения сакребуло, с учетом человеческих ресурсов, коммуникаций и инфраструктуры. Вместе с тем, процесс укрупнения должен коснуться не только первого (муниципального), но и среднего (район/регион) уровня.

Формированию укрупненных муниципалитетов препятствует несколько отрицательных моментов, связанных со сложностью процесса укрупнения территориальных единиц. В частности, можно ожидать, что будет нелегким процесс объединения различных территориальных единиц, поскольку его осуществление централизованным методом противоречит международным принципам, предполагающим максимальный учет интересов населения. Проблемными будут вопросы, связанные с месторасположением административных центров укрупненных муниципальных единиц, их наименованием и т. д.

Однако можно выделить группы сел и общин, объединение которых в рамках одного органа самоуправления целесообразно, поскольку здесь уже налицо совместимость транспортной и прочих инфраструктур, рельефа, культуры, аграрного производства и множества других факторов.

- В результате мы получим административные единицы с относительно хорошим экономическим потенциалом. Сократится количество самоуправляемых единиц с низкими экономическими возможностями.
- В условиях существования малого числа единиц самоуправления государству будет легче осуществлять программы по их социально-экономическому выравниванию.
- Не столь остро будет стоять проблема квалифицированных кадров, поскольку их не надо будет искать для множества мелких единиц самоуправления.

Говоря о среднем уровне управления, необходимо учитывать, что существуют определенные формы общественного обслуживания, осуществление которых на муниципальном уровне будет сложным. Вместе с тем, по своему содержанию эти функции, возможно, не будут входить в компетенцию центральной власти. В настоящее время идет дискуссия между сторонниками района и региона. Надо сказать, что точной их дефиниции не существует. Существование районов в их нынешнем виде в условиях укрупнения муниципальных единиц приведет к возникновению серьезных проблем. Если сегодня в стране существуют три уровня: центр, район и местное самоуправление, то, оставив после укрупнения районы, мы получим два уровня самоуправления, разница между компетенциями которых будет не столь оптимальной, поскольку соотношение их территорий, административных и экономических ресурсов не дает возможности для существования серьезных различий между компетенциями. Кроме того, исходя из нынешних масштабов района, передача широких компетенций этим административным единицам представляется сложной:

- Административных ресурсов района не хватит для осуществления целого ряда делегированных компетенций.
- Децентрализация предполагает определенные различия в административной деятельности территориальных единиц. В этом случае мы получим более 80-ти территориальных единиц по стране, в которых будут существовать различные условия (например, в фискальной сфере).

Одним из аргументов в пользу сохранения районного уровня управления приводится то, что на этом уровне функционируют местные отделения центральных ведомств (таких, как министерство юстиции, министерство образования и т. д.). Однако, это вопрос деконцентрации, а не децентрализации власти, который прямо не связан с администра-

тивно-территориальным устройством страны. Центральная власть может найти подходящую модель для осуществления своих компетенций независимо от такого устройства.

Когда речь идет об укрупнении самоуправляемых единиц, надо учитывать, что могут возникнуть определенные противоречия между жителями отдельных населенных пунктов и интересами различных групп. К примеру, когда доминантная группа (напр., муниципальный центр) будет перераспределять ресурсы и планировать деятельность, может произойти дискриминация входящих в муниципалитет мелких населенных пунктов. Поэтому необходимо использовать механизмы выравнивания:

- В первую очередь должен учитываться корпоративный принцип. В процессе решения отдельных конкретных задач (водоснабжение, пользование общими коммуникациями и объектами и т. д.) можно объединять ресурсы как отдельных населенных пунктов, так и соседних муниципалитетов.
- При осуществлении целого ряда различных видов обслуживания весьма существенна роль частного сектора. Коммерциализация обслуживания, формирование “прозрачной” системы муниципальных заказов и выдвигание на передний план экономических интересов в значительной мере снимет опасность возникновения целого ряда противоречий.
- Надо задействовать и административные рычаги. Можно создавать сформированные из представителей населенных пунктов структуры, в которых решения будут приниматься на основе консенсуса.

И, наконец, поддержка предложенного варианта не означает его унифицированного внедрения по всей территории Грузии. Формирование административной системы в высокогорных районах (где расположено множество довольно отдаленных друг от друга малых поселений) и в столице (где территориальные единицы чрезмерно велики и их надо будет делить) – это отдельная тема.

К примеру, столица делится на пять районов, но в них не создаются представительные органы. Существуют только исполнительные органы – органы районных правлений. У столицы только один представительный орган – сакребуло. Единим исполнительным органом столицы является городское правительство, в состав которого входят руководители районных правлений.

Деление на районы не отвечает ни одному из муниципальных требований: район слишком велик с точки зрения близости его руководства к населению и слишком мал для оптимального администрирования общегородского хозяйства.

Для оптимизации процесса управления становится обязательным, с одной стороны, развитие единых городских служб, а с другой, формирование относительно малых (на уровне исторических районов города) единиц в целях близости руководства к населению. Таким образом, функции нынешних городских районов должны быть перераспределены как между верхним уровнем (тбилисская мэрия), так и между нижним (районные муниципалитеты).

4. Экономические вопросы

4.1. Существующее положение и проблемы

Децентрализация связана со многими проблемами. В первую очередь, это финансово-экономические проблемы. Вопросы, связанные с финансовой системой и бюджетным процессом, являются главными – без их решения теряет смысл разговор о

каком-либо прогрессе на центральном или местном уровне, но политическая элита страны видит проблему лишь в отсутствии финансовых средств. Более того, неэффективную и порочную структуру управления и недостаточный уровень децентрализации также пытаются объяснить финансовыми проблемами. Однако опыт многих стран свидетельствует, что финансовые, экономические и социальные проблемы решаются благодаря формированию демократических, эффективных управленческих структур. Определяющую роль в нынешнем спектре финансовых проблем Грузии играет беспомощность управленческой и финансовой систем.

С 1998 до 2001 года законодательством Грузии было определено 6 видов местных налогов, их доля не превышала 5% доходов от налоговых поступлений в местные бюджеты. Кроме того, существовали общегосударственные налоги, которые сначала аккумулировались в центральном бюджете, а затем, на основе установленных законом нормативов, целиком или частично перечислялись в консолидированный бюджет района и в бюджеты городов, напрямую подчиненных центру. То есть, по вопросу основных налоговых поступлений у центральной власти были отношения только со вторым уровнем местной власти. Для местной (районной) власти были предназначены следующие налоги: подоходный налог (60% до 2000 г. и 85% с 2000 г.), доход с прибыли (60% до 2000 г. и 85% с 2000 г.), налог с имущества (100%), налог за пользование природными ресурсами (100%), налог за загрязнение окружающей среды вредными веществами (100%), земельный налог (100%), налог за передачу имущества (100%).

Консолидированные средства районного бюджета распределялись между входящими в этот район единицами самоуправления и районными бюджетами. В бюджетах независимых городов указанные доходы отражались в полной мере. Решения о распределении средств между бюджетами самоуправленческих единиц и районными бюджетами принимали представительные органы районных правлений.

Местное самоуправление реально не обладало собственностью. Для управления государственной собственностью на местах, как правило, создавались ООО со 100%-ной долей государства. Районы и города, не входящие в состав района, непосредственно управляли этой собственностью.

Несмотря на то, что с 2001 г. органический закон изменил определенные принципы в связи с местным финансированием, модель распределения средств осталась неизменной, поскольку не был принят закон о местном бюджете и не внесены соответствующие изменения в остальные законы. Более того, теперь, когда в соответствии с органическим законом произошло размежевание управления и местного самоуправления, эксклюзивных и делегированных полномочий, стало еще яснее, какую часть доходов местного самоуправления можно отнести к «собственным», а какую – к «целевым». Оказалось, что у большинства самоуправленческих единиц, входящих в район, для осуществления их эксклюзивных полномочий в виде собственных доходов оставались символические суммы. Не было предпринято никаких серьезных действий и в смысле разграничения имущества.

О низком уровне фискальной децентрализации в Грузии и о непрозрачности этой системы говорит многое:

- В стране до сих пор не приняты законодательные акты, регулирующие местный бюджет. В соответствии с действующим законодательством, выработаны лишь общие принципы формирования и исполнения местных бюджетов, однако нет детального разграничения бюджетных полномочий управления и самоуправления.

- Не выработано единой стройной системы долгосрочных экономических нормативов отчислений с налоговых и неналоговых поступлений для формирования бюджетных единиц местного самоуправления. В настоящее время разграничение между центральным бюджетом, бюджетами автономий и других территориальных единиц до сих пор происходит на основании государственного законодательства, страдающего серьезными недостатками.
- В стране до сих пор не выработан механизм определения целевых и выравнивающих трансфертов, а также не выработана соответствующая формула. По аналогии с долгосрочными экономическими нормативами отчислений от налогов, трансферты из центрального бюджета перечисляются в консолидированный районный бюджет, а уже из него представительный орган района утверждает и выделяет трансферты бюджетам местных самоуправленческих единиц.
- Государственная собственность, находящаяся в пользовании местного самоуправления, до сих пор не передана в его собственность на основании соответствующего нормативного акта. В настоящее время органы местного самоуправления не имеют права распоряжаться этой собственностью.
- В действующем законодательстве нет единого правового подхода к полной передаче местных налогов и местных сборов в ведение местных органов самоуправления.
- Органы местного самоуправления не располагают никакими рычагами воздействия на налоговое администрирование. Поскольку выполнение планов бюджетных доходов всех уровней является серьезной проблемой, центральные налоговые службы более всего ущемляют интересы органов местного самоуправления, уделяя минимум внимания сбору местных налогов или совершенно незаконно перекачивая их доход в центральный бюджет.
- Сбор налогов от компаний, имеющих значительный потенциал, осуществляет инспекция крупных налогоплательщиков, которая делает основной акцент на центральный бюджет. Это в значительной степени сокращает фактические доходы в местные бюджеты.
- Центральные власти возлагают на руководителей районных правлений ответственность за мобилизацию налоговых поступлений, но поскольку по закону ответственными за это являются централизованные налоговые органы, это приводит к незаконному вмешательству районных правлений в предпринимательский сектор.
- По закону, долю государственных налоговых поступлений в бюджеты местных самоуправлений определяют районные сакребуло. Но в действительности в бюджеты местных самоуправлений попадают лишь т. н. «защищенные статьи», т. е. средства для выплаты зарплат сотрудникам. При этом эксклюзивные компетенции органов самоуправления почти не финансируются.
- Районные правления осуществляют лишь делегированные полномочия, эксклюзивными полномочиями они не обладают. По этой логике, они не должны иметь никаких налоговых или неналоговых поступлений в бюджет, и источником их финансирования должны быть лишь целевые трансферты, величина которых должна определяться центром. Грани между независимостью местных районных управлений и ограничениями, налагаемыми на них со стороны центральной власти, реально не существует.

- Местное самоуправление имеет весьма скудные финансовые возможности для осуществления своих эксклюзивных функций. В целом вся сумма бюджетов местных управлений и самоуправлений в 2003 г. составляла 440 млн. лари. На эксклюзивные полномочия органами местного самоуправления было израсходовано не более 130 млн. лари. Доля четырех больших городов (Тбилиси, Рустави, Поти, Кутаиси) составила более половины этой суммы. Во всей остальной Грузии (население которой, за исключением населения этих городов, составляет примерно 2,5 млн. человек) затрачено менее 40 млн. лари (16 лари на каждого человека в год).
- Органы самоуправления не могут, исходя из видов доходов, самостоятельно прогнозировать доходы в собственный бюджет. Этот вопрос не регулируется законом, и органы районных управлений ежегодно без всяких установленных правил определяют виды и фактический объем доходов самоуправляемых единиц, входящих в район.
- Основной груз деятельности местных самоуправлений приходится на делегированные полномочия, степень независимости которых, естественно, ограничена и реально сведена до функции выполнения заказов от властей верхнего уровня. Следовательно, поскольку на выборные органы возложена функция исполнителей заказов от назначаемых вертикальных структур, институциональный аспект – выборность – теряет всякий смысл.
- Не находит четкого определения понятие “местный бюджет”. Соответственно, бюджеты двух видов – местного самоуправления (села, общины, поселка и города, входящего в состав района) и местного управления (района) – объединены под одним названием.
- В условиях такой нечеткой системы велика опасность неэффективных управленческих решений и коррупции. Вместе с тем, на уровне самоуправления также не повышаются объемы коммунальных мероприятий и мероприятий по благоустройству. Районный уровень не обеспечивает выполнения социальных обязательств, растут социальные задолженности.

4.2. Рекомендации

Административно-территориальные единицы будут жизнеспособны лишь в том случае, если они будут иметь налогово-финансовую автономию. Установление и сбор налогов центральной властью централизованным

способом, а затем их перераспределение по системе трансфертов, неизбежно уничтожает автономию местных и региональных единиц и порождает коррумпированную систему. Местные и региональная власти полностью зависимы от центральной власти, и они начинают защищать интересы центральной власти, а не избирателей.

Именно поэтому ни на одном уровне не должна существовать власть без налоговых полномочий. Автономия административно-территориальной единицы тесно связана с фискальной и финансовой автономией. Административно-территориальная единица, которая в пределах, установленных центральной властью, не вводит и не собирает своих налогов, не имеет автономии.

Конкуренция административных и налоговых систем между разными уровнями власти в условиях свободной коммуникации (свободное перемещение людей и капитала, единая информационно-коммуникационная система) является обязательным ус-

ловием для быстрого решения социально-экономических и политических проблем. Система, включающая в себя конкурирующие уровни власти, более устойчива и быстро адаптируема, она может избежать отрицательных результатов масштабных ошибок, допускаемых центральной властью, улучшить степень выполнения властью ее коренных функций.

Обсуждение вопроса фискальной децентрализации должно состояться в контексте разграничения непосредственных компетенций. Обсуждение вопроса разграничения компетенций должно основываться на административно-территориальном устройстве, на требованиях государственной безопасности, а также должно отвечать требованиям специфической политики, экономической и административной целесообразности.

Компетенции органов местного самоуправления не должны ограничивать независимость этих органов. Исходя из анализа зарубежной практики, в Грузии целесообразно передать органам местного самоуправления компетенции трех видов:

1. **Эксклюзивные.** Предусматривают независимое осуществление полномочий органами местного самоуправления без вмешательства других уровней власти. В этом случае орган местного самоуправления в пределах собственных финансовых средств определяет форму эксклюзивных компетенций. Тем не менее, это не исключает внесения в законодательство общего перечня этих компетенций. Деятельность органов местного самоуправления при реализации эксклюзивных компетенций должна ограничиваться лишь законом, который определяет общегосударственные стандарты в той или иной сфере. Эти стандарты должны определяться в соответствии с особыми интересами общественной безопасности.
2. **Делегированные.** Это категория компетенций органов местного самоуправления, являющихся эксклюзивной компетенцией другого уровня власти (региональная, центральная), но вместе с соответствующими финансовыми средствами переданная для осуществления органу местного самоуправления. Делегированные компетенции могут представлять опасность для независимости местного самоуправления, если механизмы их делегирования не сформулированы ясно – оно должно быть добровольным, осуществляться на основе индивидуального соглашения с органом каждого местного самоуправления, быть обеспечено адекватными финансовыми средствами, при этом должны быть четко определены рамки административного контроля.
3. **Совместные.** Это категория компетенций органов местного самоуправления, которые совместно, в виде единой программы, осуществляются местным самоуправлением и каким-либо другим уровнем власти (регион, центр) или другими местными самоуправлениями. В этом случае финансовое участие должно быть долевым, и должны быть учтены все вышеперечисленные принципы, связанные с максимальным соблюдением независимости местного самоуправления.

При разграничении компетенций между местным самоуправлением и регионами местному самоуправлению должны быть переданы в основном инфраструктурные и коммунальные компетенции. Круг компетенций района должен быть сравнительно ограниченным, что, соответственно, должно быть отражено и в финансах. В целом, новая модель должна образовать следующую схему распределения управленческих сил страны: сильный центр и муниципальный уровень, и относительно слабые регионы.

Для того чтобы местная финансовая система самоуправления отвечала элементарным существующим требованиям, необходимо:

- Чтобы местные и региональные органы самоуправления могли независимо принимать решения по вопросам, связанным с расходной частью местного бюджета. Чтобы была внедрена форма программных бюджетов.
- Чтобы социально-экономическое выравнивание местного самоуправления осуществлялось при помощи выравнивающих трансфертов, определяемых по формуле. Чтобы местное самоуправление имело полную свободу в использовании средств, полученных в виде этих трансфертов.

Местным самоуправлениям необходимо четко определять собственные источники бюджета, т. е. те средства, решение о распоряжении которыми местное самоуправление может принимать самостоятельно. Местное самоуправление должно использовать эти средства для осуществления эксклюзивных полномочий. Учитывая грузинскую реальность и опыт других стран, выявились следующие основные источники собственных доходов местного и регионального самоуправления:

- для самоуправления: местные налоги, местные сборы, долевые местные налоги, неналоговые поступления, выравнивающие трансферты.
- для регионов: долевые налоги, долевые региональные налоги, неналоговые поступления.

Сегодня в стране действует 21 тип налогов. От шести типов этих налогов поступает более 80% налоговых доходов. Сегодня идет работа над новыми вариантами проекта налогового кодекса, большинство из которых предусматривает снижение количества налогов, т. е. приоритетным является фокусирование на небольшом количестве налогов. Это повысит качество администрирования этих налогов, снизит затраты, облегчит отношения предпринимательских субъектов с налоговыми инспекциями. Этот принцип должен быть учтен и в связи с местными и долевыми местными налогами.

В процессе налогового администрирования должна повыситься роль местного самоуправления. Местное самоуправление должно осуществлять администрирование местных налогов при помощи своих собственных налоговых органов. Это сложный вопрос, поскольку существует проблема недостатка профессиональных кадров и опыта. С другой стороны, отношения налогоплательщика с двумя налоговыми инспекциями (центральной и местной) будут способствовать росту коррупции. Поэтому при определении видов местных налогов должны быть подобраны такие, которые сведут взаимоотношения налогоплательщика с местными налоговыми органами до минимума (в вопросах контроля их финансовой деятельности). Что касается региональных налогов, их администрирование должны осуществлять централизованные налоговые органы.

Исходя из сказанного, желательно сформулировать перечень и типы налоговых доходов в следующем виде:

- для муниципалитетов: местные налоги (налог на имущество, налог на передачу имущества, налог на малый бизнес, фиксированный налог) и долевые местные налоги, откуда муниципалитеты получают фиксированную часть (подходный налог, налог на прибыль).
- для регионов: долевые региональные налоги (подходный налог, налог на прибыль), совместные налоги (налог за загрязнение окружающей среды вредными веществами, налог за пользование природными ресурсами).

И, наконец, надо определить трансфертную политику. Сегодня трансферты из центрального бюджета передаются районному уровню, а районы (также в виде транс-

фертов) передают его часть органам местного самоуправления, входящим в район. Трансферты, переданные из центрального бюджета, не имеют четко выраженного ни целевого, ни выравнивающего характера – реально они являются средством покрытия дисбаланса между консолидированными доходами и затратами района.

Необходимо вывести формулу выравнивающего трансферта, по которой должна произойти передача выравнивающих трансфертов из центрального бюджета в бюджеты местных самоуправлений, с учетом социально-экономических различий между ними. Формула должна включать полностью объемы и параметры распределяемого трансферта, которые отражают потенциал конкретных самоуправляемых единиц и различия между разными самоуправляемыми единицами. Процесс выравнивания местного управления должен осуществляться центральной властью.

Делегированные полномочия должны финансироваться целевым трансфертом. В связи с каждой делегируемой компетенцией должны существовать нормы и финансовые нормативы, при помощи которых будет определен объем целевого трансферта для единиц отдельной самоуправляемой единицы, с учетом того, что на всей территории страны обслуживание, предусмотренное делегированной компетенцией, будет равномерным и соответствующим национальным стандартам.

На сегодня финансовых или сервисных стандартов не существует, и указанные сферы финансируются по принципу и методологии советского периода. Положение осложняется еще и тем, что кардинальные и неподготовленные изменения в этой сфере могут привести к социальным проблемам (напр. росту безработицы, невыполнению обязательств по заработной плате на переходном этапе и т. п.). Исходя из сказанного, возможно, было бы целесообразнее рассмотреть этот вопрос в два этапа:

- создание на основе существующей системы формулы, в которой будут – опираясь на информацию, имеющуюся в этих сферах – отражены чисто финансовые показатели.
- создание более полноценной формулы целевых трансфертов, в которой будут отражены новые (связанные с формами и объемами обслуживания) подходы к финансированию этой сферы.

5. Реформа и общество

5.1. Повышение квалификации чиновников местного самоуправления

Наличие демократии на местах в значительной мере обусловлено эффективной и компетентной работой чиновников, занятых в местном самоуправлении. Органы самоуправления ближе всего стоят к населению, и обслуживание, осуществляемое ими, отражается на жизни каждой семьи. Европейская хартия местного самоуправления четко формулирует гарантии служебной карьеры и профессионального развития местных чиновников: “Условия службы чиновников местных органов самоуправления должны давать возможность найма высококвалифицированного персонала на основе заслуг и компетентности; в этом отношении должны быть обеспечены адекватные средства профессиональной подготовки, оплата и гарантии служебной карьеры” (статья 6, параграф 2).

После распада социалистической системы грузинское общество – безотносительно к этим положениям Европейской хартии – стало более требовательным к эффек-

тивности и компетенции государственных чиновников. В органах местного самоуправления потребовались такие знания, которые раньше не были нужны.

Закон Грузии “О государственной службе” выделяет два типа государственных служащих: государственный чиновник и чиновник самоуправления. Служащие районного управления являются государственными публичными служащими, а лица, занятые в органах городов и сел, публичным служащими самоуправления. Несмотря на такое деление, государственная служба в Грузии едина. Госслужащие самоуправления свободно могут занять должность государственного публичного служащего и наоборот. Закон учреждает следующие типы публичных должностей – главную публичную должность, ведущую публичную должность, старшую публичную должность и младшую публичную должность. Для каждой должности предназначается соответствующий чин. Закон также определяет принципы публичной службы. Принципы и должности являются общими как для государственных публичных служащих, так и для публичных служащих самоуправления.

Закон учреждает правила найма чиновников в органы самоуправления и механизм продвижения по должности. В частности, для выявления квалификации чиновников и для их продвижения по службе проводится аттестация чиновников, которую проводит аттестационная комиссия, созданная органом самоуправления. Для тех чиновников, которые успешно пройдут аттестацию, предусмотрены надбавки к зарплате и добавочные дни к отпуску.

Реально закон “О государственном служащем” не был задействован из-за отсутствия средств, более того, в органах самоуправления не было введено единого перечня публичных должностей. Вновь используется старая классификация, и служащих делят по функциональному признаку (например, экономист, бухгалтер, инженер и др.). Ни в одном органе самоуправления не была проведена аттестация чиновников. Исследования показали, что в маленьких городах и селах органы местного самоуправления имеют совершенно разные штатные единицы. В результате, в обществе наблюдается низкий уровень доверия к публичным чиновникам. По итогам социологического опроса, проведенного в 2001 г., выявились, что 78% опрошенных оценивали эффективность местной власти отрицательно, 93% из них считали, что квалификация местных чиновников низка и не отвечает требованиям времени.

Таким образом, эффективность местных властей Грузии требует значительного улучшения, т. к. общество недовольно работой местных чиновников. В оценке причин низкой эффективности мнения представителей местной власти и неправительственного сектора расходятся. Власти называют главной причиной отсутствие финансов, неправительственный сектор – низкую квалификацию чиновников.

Такие же сложности наблюдаются и в вопросе квалификации членов местных выборных органов – сакребуло. После местных выборов 1998 г. в Грузии было более 10000 членов сакребуло. После выборов 2002 г. их число снизилось до 8000. Сегодня прямым голосованием избираются лишь сакребуло сел и городов, на районном уровне же сакребуло ассоциированы, они укомплектованы лидерами самоуправляемых единиц. Полномочия и статус членов сакребуло определяются законом “О статусе члена местного представительного органа – сакребуло”. Им присвоено право законодательства и контроля над исполнительной властью. Члены местных сакребуло имеют право потребовать любую информацию местного значения и войти в любые органы местного подчинения. Закон не учреждает каких-либо квалификационных требований в отношении членов сакребуло. Несмотря на это, тренинги для членов сакребуло находятся в центре внимания международных доноров. К примеру, только

в марте 1999 г. Американское международное агентство развития осуществило программу “Развитие местных сакребуло”, в пределах которой прошли тренинг 1200 членов сакребуло. Несмотря на масштабы, результаты таких тренингов весьма скромны. Многие члены сакребуло, прошедшие тренинг, не были избраны вновь, многие оставили сакребуло.

Модель тренингов для чиновников местного самоуправления является моделью, завезенной в Грузию извне. Во время существования Советского Союза функция повышения квалификации чиновников была возложена на т. н. партийные школы, что было четко идеологизировано. В отличие от некоторых бывших республик Советского Союза (Россия, Украина), которые сохранили эту модель, в Грузии старая система полностью разрушена. Заполнение вакуума взял на себя неправительственный сектор. На сегодня в Грузии функционирует много международных организаций и агентств и, как правило, каждое из них создает и развивает новую тренинг-организацию.

В результате этого в Грузии полностью децентрализована система тренинга местного самоуправления. Положительной стороной этой модели надо считать то, что конкуренция между тренинг-организациями высока, и это является хорошим стимулом для их развития. Вместе с тем, повышение квалификации госчиновников обходится государству очень дешево. Но очень слаба координация, часто происходит дублирование, не существует единого государственного стандарта. Здесь же надо отметить, что в подготовке чиновников местного самоуправления почти не принимают участия университеты и высшие просветительские учреждения.

Особо надо сказать о материалах для тренингов, которых на грузинском языке очень мало. Лишь малая часть организаций имеет собственные материалы, часто используются переводы, которые не адаптированы к грузинской действительности.

Не менее важна и ограниченность информации. В регионах Грузии царит информационный вакуум. Местные чиновники не знают очень многих законов.

В виде заключения можно сказать следующее:

- В органах самоуправления приостановлено действие закона “О публичной службе”, соответственно, здесь не существует гарантий для статуса чиновников и мотиваций их повышения по службе.
- Система переподготовки чиновников местного самоуправления децентрализована, что способствует развитию тренинг-организаций, но осложняет разработку единых стандартов. Явно ощущается необходимость объединения усилий и координации деятельности.

Исходя из этого необходимо:

- Задействовать закон “О государственной службе” и распространить на органы самоуправления требования профессионального развития чиновников и служебного соответствия.
- Разработать единые стандарты подготовки чиновников, что снизит до минимума принципиально различные видения различных тренинг-провайдеров.
- Улучшить координацию в условиях сохранения системы в децентрализованном виде.

Вместо существующей системы управления (бессрочное назначение государственного чиновника, зарплата, не зависящая от качества и объема выполненной работы, низкий уровень оплаты труда по сравнению с частным сектором и др.) нужно сфор-

мировать качественно новую управленческую систему, которая будет основываться на следующих основных принципах:

- оформление с госслужащими контрактов на определенный срок;
- оплата труда по объему и качеству выполненной работы;
- поощрение творческого подхода в работе государственных служащих;
- приравнивание оплаты труда к оплате труда в частных структурах.

5.2. Взаимоотношения с обществом

В условиях не существования длительной традиции местного управления в Грузии опыт участия граждан в процессе управления на местном уровне довольно низок, и включение общества в процесс управления носит фрагментарный характер. События ноября 2003 г. показали, что в целом общество не апатично и не настроено нигилистически к участию в политических и общественных явлениях. Просто надо найти и внедрить формы и механизмы регулярного участия, которые обеспечат реальное включение граждан в процесс управления. Рядом с конфронтационными моделями надо внедрить и такие модели участия и сотрудничества, которые будут способствовать диалогу общества с местной властью, обмену аргументами и планированию с участием.

Можно сказать, что на данный момент не сформирована ни одна форма отношений органов местного самоуправления с обществом: почти не проводятся публичные обсуждения и встречи, не производятся исследования общественного мнения по проблемам. Отношения власти с общественностью носят нерегулярный характер. К ним обращаются в период выборов или в кризисных ситуациях, таких, как акции интересов различных групп, перекрытие дорог населением с требованием поставки электроэнергии, но и это не всегда имеет место.

Проблемы в отношениях общества и местной власти проявляют себя почти во всех сферах:

1. Публичная информация. Участие общества в процессах управления в значительной степени зависит от доступности публичной информации. Согласно общему административному кодексу, публичная информация должна выдаваться по требованию граждан незамедлительно или, если выдача информации требует обработки, в течение 10 дней. Практика показывает, что эти сроки очень часто нарушаются. Для получения какой-либо информации общественным организациям требуется месяц, а часто и два месяца целенаправленной работы. Легко представить, насколько сложно получить информацию рядовому гражданину. Ориентироваться гражданам в зданиях местного самоуправления сложно. Очень часто кабинеты не пронумерованы, а план здания не вывешен на обозрение. Не вывешен также список чиновников, с указанием их должностей и номеров рабочих телефонов. Информация о днях приема граждан большей частью вывешена перед кабинетами должностных лиц, однако нет ни точной процедуры записи на прием, ни правил и сроков рассмотрения жалоб и заявлений граждан. Все это нарушает требования общего административного кодекса.
2. Заседание сакребуло или гамгеоба. Предварительный график проведения заседаний большей частью остается неизвестным обществу. Сведения о проведении того или иного заседания сакребуло, как правило, вывешивается лишь за день-

два до его проведения, и то, в основном, только в здании местного самоуправления. Информация о проведении заседаний гамгеоба предварительно вообще не публикуется. То же самое можно сказать и о порядке дня заседаний сакребуло и местных правительств.

3. Публикации нормативных актов. Акты, полученные местными властями, согласно закону, должны быть опубликованы в официальных печатных органах местного самоуправления (управления), а если такового не существует, тогда право публикации нормативного акта должно быть определено регламентом соответствующего представительного органа. Изучение уставов сакребуло показало, что кое-где правило, касающееся публикации, вообще не зафиксировано. В практике публикация нормативных актов исчерпывается вывешиванием их в административном здании, хотя некоторые сакребуло вывешивают свои решения в местах публичного скопления. Обеспечение публичности нормативных актов, принятых гамгеоба, происходит еще реже.
4. Реагирование на требования общественности. Делопроизводство в органах местной власти осуществляется по устаревшим правилам. Устаревшей и неэффективной является система внутренней перепроверки своевременного реагирования на письма граждан. Законы, связанные с местным самоуправлением, не уделяют почти никакого внимания вопросу реагирования на заявления граждан. Закон “О статусе члена местного представительного органа – сакребуло” в перечне форм деятельности членов сакребуло только упоминает (и то весьма поверхностно) приеме избирателей, о рассмотрении их писем, предложений и жалоб. Определено, что член сакребуло может знакомить заседание сакребуло с письмами и обращениями граждан. Только этим и ограничивается такой важный вопрос. В уставах органов самоуправления при определении правил организации деятельности вопрос реагирования на заявления, жалобы и письма граждан также игнорирован.
5. Правовое инициирование. Закон о местном самоуправлении и управлении не определяет правил инициирования обществом правовых актов. В 46-ой статье закона только в общих чертах сказано, что “физические и юридические лица могут, согласно правилу, установленному законодательством, обжаловать в суде решения, принятые органом местного самоуправления, а также прийти на публичное заседание сакребуло с инициативой”. При этом объединение в одном пункте одной статьи двух совершенно разного типа действий (обжалование решения и выступление на заседании с инициативой) уже выглядит курьезно.
6. Участие граждан в процессе принятия решений. Согласно закону, “член комиссии может не быть членом сакребуло”. Правил приглашения граждан в члены комиссии закон не определяет, и этот вопрос дополнительно разъясняется в уставе сакребуло. На практике участие в комиссии тех, кто не являются членами сакребуло, происходит часто, но большей частью приглашаются специалисты разных сфер. Не практикуется включение в работу комиссий представителей групп интересов, которые могли бы предусматривать при принятии решений интересы разных слоев общества. Проблемно и то, что в большинстве сакребуло комиссии существуют формально – члены комиссий собираются нерегулярно, и, соответственно, работают неэффективно.
7. Публичные встречи. Такая важная форма участия граждан, как публичные встречи, органами местного самоуправления почти не используется. Инициаторами

проведения отдельных публичных встреч на местах чаще всего являются неправительственные организации. Законодательство этот вопрос не регулирует.

8. Бюджетный процесс. В стране еще не сформирована традиция публичного обсуждения бюджета и включение общественности в его формирование, не развит общественный контроль над его выполнением. Даже если бюджет будет опубликован, большинство населения не понимает комплексных финансовых графиков и бюджетной терминологии. Сложно выяснить, как отражают цифры, приведенные на бумаге, деятельность общественных служб и, в конечном итоге, качество обслуживания, оказываемого государством.
9. Общественные советы. Одним из наиболее устойчивых механизмов осуществления общественного контроля над деятельностью местного самоуправления является создание гражданских комитетов или советов. Такие комитеты – это действующие органы инициативных граждан, осуществляющие мониторинг, изучающие общественное мнение по разным вопросам, являющиеся медиаторами между обществом и властью. Создание общественных советов на местном уровне в Грузии не очень-то практикуется. Отдельные, т. н. “советы гражданских советников” были созданы лишь в рамках программ неправительственных организаций.
10. Сотрудничество с общественными организациями. В регионах, за редким исключением, неправительственный сектор еще слаб и не оказывает влияния на формирование местной политики. Органы местного самоуправления неохотно принимают участие в процессе сотрудничества с ними, хотя в этом отношении постепенно накапливается позитивный опыт. Успешным примером такого сотрудничества являются информационные центры местного самоуправления (которые функционируют в 10 городах страны) и осуществленный при сотрудничестве с тбилисской мэрией проект Коалиции неправительственных организаций, в результате которого удалось перейти на принципы программного планирования бюджета столицы.

В заключение можно сказать следующее: когда квалификация представителей местной власти низкая, а способности и навыки гражданского участия общества пока не развиты, целесообразнее более детально определить законом формы включения граждан и возложить на местные органы более конкретные обязательства для обеспечения открытости процесса принятия решений.

Например, желательно, чтобы закон, в целях поощрения участия граждан, прямо обязал местные власти устраивать публичные обсуждения проектов бюджетов, для того чтобы они стали одной из обязательных частей бюджетного процесса. Вместе с тем, это будет способствовать повышению сознания общества в этой сфере и формированию квалифицированного общественного мнения.

5.3. Этнические меньшинства и муниципализация*

Одной из важнейших проблем в процессе административно-территориального устройства страны являются отношения с этническими меньшинствами (и особенно с этническими анклавами).

* У одного из членов экспертной группы, г-на Отара Зоидзе, в связи с указанным подзаголовком имеется особое мнение. В частности:

Не оправдано использование термина “этнические меньшинства” в отношении являющихся гражданами Грузии армян, осетин и азербайджанцев, поскольку:

Естественно, думать, что децентрализация власти полностью решит проблемы противостояния, характерны для полиэтнического общества, наивно: создание системы оптимального управления может способствовать разрешению этих конфликтов или, наоборот, даже усугубить их.

Вопрос территориального устройства страны надо размежевать как от вопроса сохранения культурной идентичности меньшинства, так и от проблемы интеграционной политики, осуществляемой государством. В то же время, в процессе политического и административного устройства государства должен быть учтен механизм решения как первой, так и второй проблемы. Важнейший принцип решения этих проблем для всех граждан – это необходимость создания равноправных стартовых условий. В случае с этническими меньшинствами создание таких равных стартовых условий означает, что меньшинства имеют как право, так и средство создавать такие независимые объединения, которые смогут обеспечить им защиту и развитие их культур (в широчайшем смысле этого слова). Государственные институты должны тесно сотрудничать с общественными организациями такого типа.

Широкое участие в управленческих и гражданских структурах, как общества в целом, так и отдельных групп населения (в том числе, этнических меньшинств), – это лучшая гарантия защиты интересов гражданского населения. Рост участия граждан в политических и гражданских процессах входит и в государственные интересы. В этом случае решение самых наболевших проблем на территориях, компактно населенных азербайджанскими или армянскими этническими меньшинствами, будет зависеть от выборных органов самоуправления этих территориальных единиц, а не от центральной власти. В результате, эти проблемы утратят этнополитическую окраску, или не будут восприниматься как конфликт между центральной властью и компактно проживающей этнической общиной.

К сожалению, грузинское государство не имеет опыта решения подобных проблем. Исходя из этого, необходимо с самого начала четко определить основные принципы государственной политики в этой сфере и планировать конкретные действия для удовлетворения интересов всех общественных групп.

Процесс реформирования административно-территориальной системы в аспекте этнических отношений должен основываться на следующих принципах:

- Сформировать такую избирательную систему, которая обеспечит представительство меньшинств в выборных органах всех уровней. Это повысит качество ле-

а) Термин “этническое меньшинство” является правовым термином, и отнесение к меньшинству какой-то группы людей означает признание определяемых законодательством конкретных правовых результатов.

б) В Грузии не существует армянских, азербайджанских, осетинских этнических меньшинств – существуют армянская, азербайджанская, осетинская диаспоры, так же, как существует армянская диаспора во Франции, в США, в Российской Федерации, или азербайджанская – в Российской Федерации, турецкая – в Германии. В странах с развитой демократией принадлежащие к этим этносам группы людей не считаются этническими меньшинствами и, соответственно, на них не распространяются конвенции о защите национальных меньшинств.

в) Компактное проживание не превращает в диаспору в “национальное меньшинство”. Придание поселению такого правового статуса может стать провоцирующим фактором. Права некомпактно проживающих в Тбилиси, Батуми или в Кахетии азербайджанцев, армян, осетин или украинцев ничем не должны отличаться от прав компактно проживающих армян, азербайджанцев или осетин.

г) Рассмотрение проблематики армян и азербайджанцев, проживающих в Самцхе-Джавахетии и в Квемо Картли, должно происходить не в контексте защиты прав “национальных меньшинств”, а в контексте их отношения к грузинскому государству и интеграции этих диаспор в грузинское государство.

Исходя из сказанного, целесообразно использовать термин “диаспора” и “нетитульный этнос”.

гитимности власти в глазах этнических меньшинств, и будет способствовать процессу интеграции представителей разных этнических общин.

- Властям необходимо выработать соответствующую государственную политическую концепцию и разработать специальные программы. В частности, такие программы должны помочь представителям этнических меньшинств отвечать требованиям, необходимым для несения государственной службы.
- Необходимо ужесточить законодательство с целью искоренения проявлений бытового национализма и оскорбления национального достоинства.
- Необходимо принять законодательные акты о защите прав этнических меньшинств, проживающих в Грузии. Грузия должна присоединиться к соответствующим международным конвенциям (таким, как, в частности, Европейская рамочная конвенция по защите этнических меньшинств) и неуклонно выполнять их.
- Необходимо преодолеть информационный вакуум в этнических анклавах (в частности, это подразумевает развитие СМИ на понятных им языках и пр.).
- Необходимо популяризировать лучшие традиции межнациональных отношений и поощрять новые инициативы в этом направлении.

Кроме указанного, с целью решения уже существующих конфликтов или с целью превенции возможного кризиса в перспективе, власти Грузии должны совместно с обществом предпринять следующие шаги:

- разработать планы специфических действий для решения конкретных вопросов;
- постоянно осуществлять мониторинг конфликтогенных ареалов и проблем;
- противостоять и искоренять любое проявление пропаганды межнациональной розни;
- осуществить программы реабилитации и реституции жертв конфликтов;
- усилить информационную политику в соответствующем направлении.

В результате указанных действий последует, с одной стороны, углубление сотрудничества между местной элитой представителей интересов этнических меньшинств, с другой – государства и общества в целом, а также минимизация вероятности возникновения кризисных ситуаций.

В то же время защита интересов представителей этнических меньшинств не должна противоречить процессам гражданской интеграции и требованиям равноправия перед законом. Если защита интересов какой-либо этнической группы (в том числе, большинства) произойдет за счет законных прав других групп, это лишь углубит отчуждение между разными этническими общинами.

6. Выводы

Проблема административно-территориального деления превратилась для Грузии в один из наболевших вопросов. В течение 12-тилетнего периода независимости не удалось не только упорядочить ее, но даже выявить основные принципы осуществления реформы.

На сегодня для действующей системы характерен целый ряд проблем, среди которых надо выделить:

1. отсутствие глобального видения процесса реформирования в политическом истеблишменте;
2. несоответствие модели существующего административно-территориального устройства новым реалиям;
3. высокую степень напряженности, существующую между центром и автономными образованиями, а также центром и регионами (особенно этническими анклавами);
4. отсутствие местных инициатив на муниципальном уровне и смешение компетенций;
5. проблемы экономического характера: неразмежевание имущества и налогов, а также отсутствие сформированных бюджетных отношений между разными уровнями управления;
6. низкую квалификацию государственных чиновников и отсутствие мотивации;
7. низкий уровень участия общества в процессах управления;
8. отсутствие государственного подхода по отношению к этническим меньшинствам.

С целью исправления существующего положения необходимо осуществить:

1. На основе общественного консенсуса об основных принципах административно-территориального устройства согласовать и разработать соответствующую концепцию и стратегию.
2. Перейти на двухуровневую систему местного управления (крупные муниципалитеты и регионы).
3. Четко размежевать функции между разными уровнями власти (центр, автономия, регион) и создать прочные гарантии защиты прав всех уровней.
4. Ясно определить компетенции, права и обязанности, исходя из принципа нецентрализма, содействовать местным инициативам на муниципальном уровне.
5. Передать часть имущества и подоходных налогов самоуправлению. Создать децентрализованную бюджетную и трансфертную систему.
6. Повысить навыки и мотивации государственных чиновников.
7. Создать эффективную систему участия общества в управленческих процессах.
8. Выработать единую государственную интеграционную политику в отношении этнических меньшинств и создать механизмы гарантированной защиты прав меньшинств.

Альтернативы передачи прав и соответствующих ресурсов на места не существует, ибо в противном случае начнется целый ряд внешних (ухудшится международный имидж власти и страны в целом, что приведет к отрицательному результату и с политической, и с финансовой точки зрения) и внутренних осложнений (произойдет радикализация местных инициатив, в результате чего может последовать эскалация противостояния между центром и местным самоуправлением).

В связи с процессом децентрализации в стране все еще нет единого, хорошо обоснованного видения. Надо не только отмечать недостатки уже существующей модели, но и создать оптимальную модель и предпринять действия, необходимые для ее внедрения.

Указанные изменения надо осуществить с учетом двух важнейших факторов.

1. Необходимо разработать систему, основанную на *реалистических прагматических интересах*, что приведет к правильному целевому перераспределению довольно ограниченных ресурсов с помощью максимальной оптимизации структур управления в сферах общественного обслуживания для выполнения обязательств, взятых государством перед населением.
2. Весь процесс осуществления реформы должен происходить с учетом *существующих традиций и ожиданий общества*, что необходимо для достижения поддержки как общества в целом, так и отдельных социальных страт или групп интересов.

В результате реализации принципа нецентрализма произойдет формирование полицентральной политической, административной, финансово-экономической системы в пределах единого государства, что обеспечит постоянное наличие здоровой конкурентной среды – а это является необходимым условием существования жизнеспособного государства и быстрого развития.

Комментарии на статью

Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями

Александр Михайлов

Заключительный отчет составлен группой экспертов в следующем составе: Давид Лосаберидзе, Ивлиан Хаиндрава, Заур Халилов, Лела Хомерики, Давид Мелуа, Тенгиз Шергелашвили, Арнольд Степанян и Отар Зоидзе. Все эксперты известны как профессионалы, они многое делают для проведения реформы местного самоуправления в Грузии.

Представленный рецензионный материал включает примерно 44 страницы и состоит из вступления, четырех глав и выводов. Кроме того, что в конце материала представлена отдельная заключительная глава, в каждой главе даны специальные рекомендации, которые придают тексту прагматическую ориентацию и практическую ценность.

Вступление включает исторический обзор и выявляет теоретические аспекты анализа.

Авторы считают, что “ в Грузии возможно выделение двух уровней административно-территориального деления. Это т. н. первый, или нижний (местный – город, поселок, община, село), и промежуточный (или региональный – район, край, провинция) уровни”. Эта цитата указывает на главные проблемы классификации административно-территориального устройства Грузии: не существует единой структуры, не существует явного совпадения административных и территориальных границ и составов. Если к этому добавить наличие и противоречивое поведение автономных республик и области, то картина окончательно усложнится.

Исторический обзор показывает различные типы административно-территориального распределения в Грузии, причины изменений и главные существенные результаты имеющейся неоптимальной структуры. Главными проблемами авторы считают низкий уровень образования, плохой менеджмент человеческих ресурсов в областной администрации и использование выборов в этнических анклавах в политических целях.

Не существует четкого определения, в чем состоит, в общем и в частности, разница между регионом и районом для Грузии. Не был проведен анализ на уровне придания функций и их оптимальной сущности. Неясность, существующая на уровне определения района, региона или местного уровня, представляет собой принципиальное противоречие для осмысления следующих шагов.

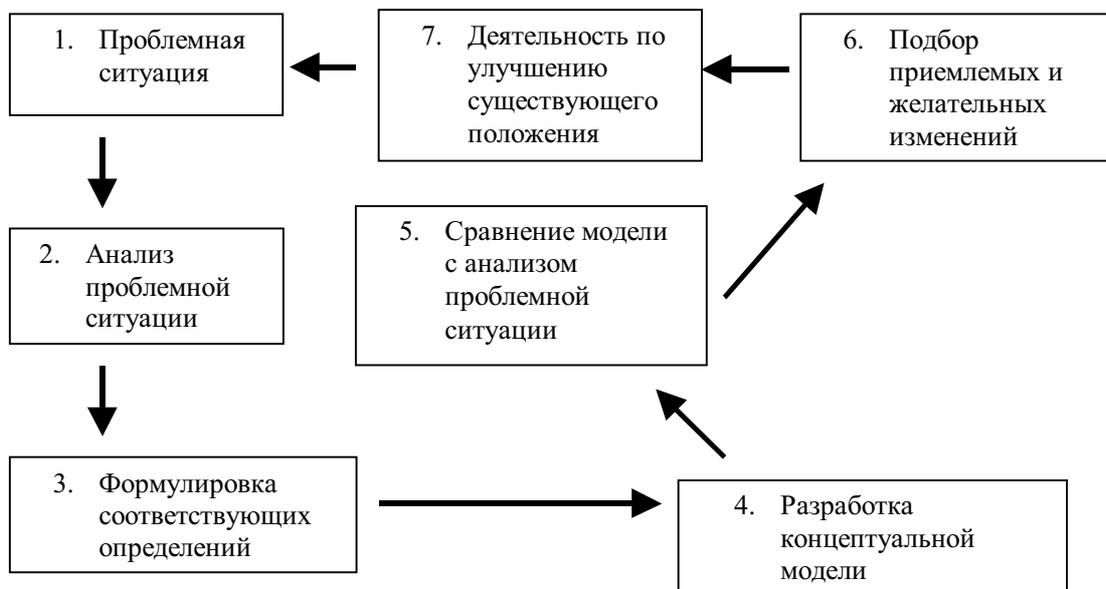
Не существует адекватного сравнения административно-территориальной организации Грузии и распределения функций на различных уровнях с успешной международной практикой. Это в значительной степени ограничивает анализ. То же самое можно сказать о природе и развитии законодательства Грузии в сфере региональных и административных вопросов.

Одной из главных характеристик современного изменяющегося мира является то, что наше реагирование на изменение в мире является недостаточно быстрым и эффективным. Ясно, что наряду с увеличением сложности проблем, их решение требует больше времени. В то же время, уменьшается число возможных правильных ре-

шений, поскольку большая часть решений связана с проблемами, утратившими актуальность.

Важным выводом является то, что для управления изменениями, происходящими вокруг нас, нужно знать природу этих изменений. Поэтому важен подбор теоретической модели исследования. В нашем случае мы имеем в виду ситуационный анализ структуры местного и регионального управления в Грузии.

К сожалению, метод преимущественного подхода большей частью описательный, и дает знание, тогда как нам нужно понимание. Знание дает возможность обрисовать текущую ситуацию, тогда как понимание дает возможность ее объяснения.



Это схема одного из методов подхода в сфере социальных изменений. Процесс начинается с возникновения проблемной ситуации (1) и ее анализа (2). После формулировки соответствующих определений (3) переходим к следующей ступени – разработке концептуальной модели (4). Эта модель сравнивается с анализом проблемной ситуации (5), и на этом основании происходит подбор приемлемых и желательных результатов (6). Достижение этих изменений возможно в результате специфической деятельности (7). И, наконец, если ситуация вновь остается проблематичной, цикл повторяется.

В странах переходного периода в первый период трансформации политические исследования обычно останавливаются на 4-ой, в иных случаях на 5-ой, и очень редко на 6-ой ступени. Это происходит потому, что перемещение по точкам круга требует не только исследовательского творчества, что является заботой экспертов (1-5 ступени), но и требует политических решений (6-7).

Распределение власти между центральным и местными уровнями – вопрос политики. Но политика может измениться, и подобное изменение должно быть позитивным. Баланс власти между разными уровнями управления является динамичным измерением, и его ход требует публичного понимания и поддержки. В первую очередь нужно учесть то, что полная концентрация власти представляет собой препятствие для развития, отделяет власть от граждан, которые придают правительству легитимность. Однако без легитимности всякая сила превращается в несвободу.

Для нас очень важно определить контекст и измерение распределения власти и ответственности между разными правительственными уровнями на имеющемся перекрестке социального развития. Подобное распределение не должно быть случайным, оно должно опираться на прогнозы и расчеты экспертов. Внутренние отношения государственной власти и управления могут быть устойчивыми лишь тогда, когда они подчиняются требованиям какой-либо правильной теоретической модели. Для такого распределения наиболее важно, чтобы оно было политически мотивированным, связанным с основной политикой, или опиралось на признанные демократические ценности.

Два других вопроса также важны в представленном концептуальном материале. Правда, что "... решение любого вопроса должно происходить с учетом приоритетности и неизбежности прав и свобод человека". Поэтому недоумение вызывает то, что в следующем параграфе под частью институциональных связей подразумевается семья – "в то же самое время, должна быть рассмотрена иерархия: приоритет вмешательства семьи перед вмешательством других публичных институтов, приоритет вмешательства публичных институтов перед общинным вмешательством, приоритет общинного вмешательства перед краевым вмешательством".

Второй вопрос связан с т. н. принципами нон-централизма. "Такая организация территории и власти опирается на принцип нон-централизма". "Организация территории и власти государства по принципу нон-централизма опирается на оптимальность этого устройства и не помещает его в рамки различных теоретических моделей (федерализм, центристский унитаризм и децентрализованный унитаризм), что поможет избежать абстрактно-теоретического и бесплодного спора о преимуществах модели федерализма или децентрализованного унитаризма для Грузии. На следующем этапе развития возможен последующий рост компетенций самоуправления, уже с использованием не нон-централизма, а принципа делегирования".

То, что мы здесь видим, является в действительности отрицанием ценности общественно-принятых концепций и идей, акцентирование на специфически грузинском пути, который отличается от международной практики.

Европейская концепция опирается на принцип субсидиальности, согласно которому власть должна осуществляться на ближайшем к населению местном уровне. Нецелесообразно сохранять власть и ответственность на центральном уровне, если они могут быть осуществлены на местном уровне. С другой стороны, ответственность можно распределить на высоком уровне, если на этом уровне ее осуществление более целесообразно.

Субсидиальность представляет собой принцип, который является лучшей гарантией на всех уровнях для эффективного осуществления общественной политики, и в то же время обеспечивает активное участие народа в принятии решений на местах. Хотя важно, чтобы использование принципа делегирования не противоречило территориальной целостности и суверенитету национального государства.

Принцип субсидиальности подобен монете, которая имеет две стороны. С одной стороны – делегирование власти, с другой стороны – способность местной власти ответственно и эффективно использовать власть. Это же потребует наличия компетентного персонала, мотивированно избранных представителей, адекватного финансирования, соответствующего обеспечения организации и обслуживания.

Первая глава проясняет существующее в сфере региональных вопросов положение в Грузии. Политический материал в основном рассматривает проблему взаимо-

отношений между центральной властью Грузии и этническими автономиями (Аджария, Абхазия и бывшая Южная Осетия). Акцент сделан на проблемах этнических анклавов. Несмотря на то, что историческая и статистическая информация представлена в большом количестве, анализ не идет дальше очень узкого пространства этнического описания регионализма в Грузии.

Анализ касается имеющихся предпосылок и реального функционирования регионов Грузии. Его недостаток является одной из основных причин противоречия выводов, приведенных в конце этой главы. Предложенные тезисы показывают, что дискуссия о регионализации Грузии находится в начальной фазе, в то время как существует огромная потребность в регулировании и улучшении этой сферы.

Проблема регионализации непосредственно связана со всеми вопросами децентрализации. И все решения, которые относятся к этой сфере, являются частью процесса административно-территориального устройства Грузии и распределения компетенций между разными уровнями власти, как единого целого. Поэтому наши комментарии по этому вопросу будут представлены вместе с предложениями по улучшению местного самоуправления в Грузии.

Глава по муниципальному устройству разработана очень хорошо и описывает не только последнее развитие самоуправления и власти на местном уровне, но и представляет рамки возможной реформы.

Очень хорошо охарактеризовано существующее положение. Дело в том, что местное управление в Грузии изучено де-факто, без стандартных взглядов и стереотипов, опираясь на существующие реалии. Вместе с тем, интересно, что вопрос легализации региона здесь сочтен возможным.

Недостатки административно-территориального устройства Грузии сочтены главным препятствием для децентрализации. Переходный период в стране характеризуется отсутствием административно-территориальной реформы. Можно спорить о том, отмечена или нет главная проблема “переходного периода”, но остается вне всякого сомнения тот факт, что в Грузии очень много единиц местного самоуправления малого размера, чего нельзя сказать о “политических амбициях” и “рациональном характере управленческой системы” или хотя бы о фискальном несоответствии.

Возможно, самыми важными здесь будут выводы, касающиеся доверия, утраченного местной властью в глазах граждан. Недостаток стимулирования, сверхполитизация реальных проблем народа являются отличными причинами не только для обоснования необходимости реформ, но и для того, чтобы т. н. “чувство неотложности” было углублено и использовано, так как именно оно является предпосылкой всяких позитивных изменений.

Авторы допустили возможность существования двух уровней самоуправления в Грузии – регионального и местного. В своей гипотезе они рассматривают детальное распределение возможных компетенций на разных уровнях управления. Еще раз отмечено, что “...политическая элита не осмыслила полностью, какого вида административно-территориальное устройство должно быть в стране в будущем...”, но мы должны учитывать, что элита должна принять те политические решения, которые связаны с реформой. Поэтому эти рекомендации имеют характер политического послания (мессиджа). Последняя часть этой главы полна таких высказываний, как “будет сложным”, “будет возможным”, “могут возникнуть определенные трудности” и т. д.

Следующая часть материала представляет собой описание экономических и финансовых предпосылок и вопросов улучшения межправительственной системы Гру-

зии. И здесь заметны очень хорошо подготовленные описательные материалы о характере последних преобразований. Отмечены недостатки управления бюджетами местного управления и имущественными правами единиц самоуправления. Однако не предлагается хорошо сформулированная модель, которая предусмотрела бы финансовую автономию местного самоуправления. Правда, упомянуты возможные различные варианты, однако они не могут считаться моделями, годными для применения (как сборники приемлемых и желательных изменений).

В материале особое внимание уделено статусу лиц, занимающих публичные должности на местном и региональном уровне и их функционированию. Очень хорошо подготовлена та часть, которая касается участия и вовлечения граждан в определение политики на местном и региональном уровне. Надо сказать, что материал в этой части очень хорош: оперативен и пригоден для прямого применения.

В следующей главе рассмотрены взаимоотношения реформы местного самоуправления и этнических проблем. В этой сфере требования специфической целевой политики носят решающий характер. Подчеркнуто, что децентрализация имеет большое значение для решения этнических проблем в Грузии. Децентрализация может заменить отношение “центральное правительство – этнический регион” справедливым и здоровым соревнованием в сферах экономического и социального развития между различными регионами.

В материале подчеркнута необходимость изменения существующей избирательной системы с целью обеспечения представительства меньшинств в местных выборах. Совершенствование антидискриминационного и интеграционного законодательства надо осуществить параллельно с проведением специальных государственных программ.

Представленные в данном материале выводы являются весьма общими, что обуславливает сложность их преобразования в документы оперативного управления. Выводы следующие:

1. Соглашение об основных принципах территориального и административного устройства страны, опирающееся на общественный консенсус, с разработкой соответствующей концепции и стратегии.
2. Переход на двухуровневую систему местного самоуправления (крупные муниципалитеты и регионы).
3. Размежевание разных уровней управления (центр, автономия, регион) и гарантии прав каждого уровня.
4. Четкое разяснение компетенций, прав и обязанностей, основанное на принципах нон-централизма и поддержки местной инициативы на муниципальном уровне.
5. Передача определенной части собственности и налогового дохода самоуправлению. Формирование системы децентрализованного бюджета и системы.
6. Повышение квалификации и мотивации у публичных служащих.
7. Формирование эффективной системы вовлечения общества в государственные процессы.
8. Разработка гарантийного механизма единой политики государственной интеграции и защиты прав национальных меньшинств.

Общие замечания

В представленном политическом материале дана попытка охвата большой проблемы. С одной стороны, широкое видение ситуации и текущих процессов – явление положительное, с другой стороны, это вызывает недостаток концентрации и совершенства.

Тезисы очень общие и, несмотря на существующие соглашения и консенсус по их поводу, то, как они представлены, делает их стандартными, вследствие чего они приобретают универсальное значение, а это осложняет их оперативность и дальнейшие этапы процесса менеджмента. Преимуществом данного политического материала могла бы стать инвентаризация существующего законодательства по вопросам государственного управления и межправительственных структур.

Вопрос межправительственных отношений и распределения компетенций между разными уровнями управления является самым важным вопросом во всех государствах не только из-за национальных особенностей, но и из-за того сложного и уникального пути, по которому формируются эти отношения. Это обозначает то, что понятие сущности общины требует определенного уровня знаний и опыта.

Текст написан профессионально, охватывает разные измерения, хотя и без комплексных теоретических конструкций. Это дает возможность того, чтобы идеи были поняты разными аудиториями и стейкхолдерами – правительством, гражданами, международными организациями. Переход на следующий этап – с теории на запланированные изменения, на стратегию и план действия – должен происходить в результате обучения и тренировки определенных участников. Это поможет им быть не только лучше вовлеченными в процессы, но и работать более активно и эффективно. Лучше всего в данном случае начать с тренингов для журналистов местных, региональных и национальных СМИ, работающих по вопросам децентрализации.

Политический материал рассматривает вопрос со всех возможных точек зрения. Распределение государственной власти на центральном и местном уровнях дано в контексте экономических, социальных и этнических аспектов при как региональном, так и местном устройстве Грузии. Таким образом, труд полностью адекватен поставленным задачам. К этому добавляются разные направления анализа, которые отлично выявляют взаимоотношения между распределением власти и ее влиянием на различные сферы публичной жизни.

Наши наблюдения показали, что большинство грузинских политиков разделяет следующие соображения: распределение компетенций в последний период между центральным и местными уровнями совершенно недостаточно. Также существует консенсус в этой сфере по вопросу о необходимости осуществления реформ. В действительности, проблема состоит в том, что политики отказываются рассмотреть модернизацию межправительственных отношений как проблему, которая требует неотложного решения.

Многие эксперты сравнивают специфические грузинские проблемы в сфере местной и региональной демократии с похожей ситуацией в некоторых развитых европейских странах. Я бы перефразировал высказывание одного мудреца: “Одна из привилегий богатой страны состоит в том, что она дольше может быть неразумной, чем бедная”.

Создание чувства неотложности – приоритетная задача для любой реформы. Политика должна иметь смысл, для того чтобы создать нечто особенное. Эксперты изучили рынок, или конкурирующие реалии, и определили неотложную необходи-

мость в отношении кризиса, потенциального кризиса или больших возможностей. Это не тактика нагнетания страха. Это обязательный шаг для отрезвления народа, который должен понять, что существующее положение более опасное, чем переход к неизвестному. Это критический первый шаг каждой реформы. Согласно опыту Джона Коттера¹, 50 процентов попыток изменений претерпевают неудачу именно на этом этапе. Его исследования предполагают, что около 75 процентов стейкхолдеров должны понять неотложность реформы, для того чтобы попытка в целом была успешно завершена.

Все это в полной мере относится и к Грузии. Неотложность проблемы распределения компетенций связана не только с категориями низкой экономической, социальной и общественной эффективности, но и представляет просчеты и недостатки демократии.

Недостаток демократии подразумевает то, что существует неправильное понимание социальных процессов на глубинном уровне. Фраза “Правительство народа, для народа и посредством народа...” – это не только хорошо звучащая цитата². Демократия – цель, опирающаяся на ценность отдельного индивидуума и на равноправие всех индивидуумов. Цель демократии – свободное общество, в котором власть разделяют равноправные индивидуумы, где к каждому относятся как к ценности, и где каждый человек свободен быть индивидуумом, а не простой единицей коллективного большинства.

Выводы

Считаю, что представленный подход рассматривает всю сферу государственной модернизации, и является совершенно реалистичным. Представленные рекомендации включают обязательное содержание и внутренне последовательны. Осуществление реформы с таким подходом требует информирования общества, публичной поддержки и конструктивного диалога со всеми стейкхолдерами.

На основе глубокого и широкого анализа представленной информации и идей, могу сказать, что политический материал подготовлен в соответствии с требованиями проекта на высоком профессиональном уровне; думаю, он будет полезен при проведении государственной реформы в Грузии.

¹ Kotter, John P. *Leading Change*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1996

² Abraham Lincoln *Gettysburg Address* (November 19, 1863)

Комментарии на статью

Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями

Мкртыч (Сос) Гимшиян

1. Введение: Теоретические аспекты

Любая реформа государственной власти и ее перераспределение между центральным и местными уровнями власти в глобальном смысле является реформой системы общественного управления. Для успешного проведения реформ системы общественного управления, прежде всего, необходимо четко определить их истинные цели, из которых будет вытекать концепция реформы. В этой концепции немалое значение будет иметь проблема административно-территориального деления Грузии, без оптимального и четкого решения которой невозможно достижение поставленных целей и, как следствие, бесконфликтности общества.

С учетом реалий, сложившихся в современной Грузии, где довольно значителен процент граждан негрузинской национальности, компактно и некомпактно проживающих по всей ее территории, и многообразие статусов административно-территориальных единиц, цели реформы общественной системы управления также могут быть очень разнообразны. К примеру, это может быть создание унитарного государства; укрепление территориальной целостности; создание федерации или конфедерации всех основных народов, образующих грузинскую нацию; укрепление аппарата государственного управления за счет или без учета интересов граждан грузинской и негрузинской национальностей; создание особых условий для опережающего развития граждан грузинской национальности или обеспечение их доминирующего положения по отношению к другим под лозунгом «Грузия для грузин»; или же создание социальной иерархии граждан по признаку вероисповедания.

Можно сформулировать и такую цель, как обеспечение основополагающих прав и свобод всех граждан Грузии, с созданием равных и оптимальных условий для развития их умственного, духовного и культурного потенциалов с учетом их традиций и обычаев – и все это во благо Грузии, без деления на «нацменьшинства», «анклавные», «нетитульные», «диаспорные» и другие нации.

Конечно, есть и много других вариантов. К сожалению, неправильных путей множество, а оптимальный и верный – один, и его должна и может определить заявившая о своей приверженности общечеловеческим ценностям и исполненная оптимизма после «революции роз» политическая мысль Грузии, и в этом ее историческая миссия.

В работе, к сожалению, не просматривается четко сформулированная цель реформы, т.е. разделение власти между различными уровнями. Только после определения цели может быть разработана концепция реформ, далее стратегия ее реализации, и, наконец, конкретные задачи, которые необходимо решить для достижения поставленной цели. Исходя из поставленной цели значительно легче будет разработать важнейшую составляющую концепции – оптимальную систему административно-территориального деления, без которой невозможно ни развитие Грузии, ни эффективное разделение власти.

Еще одной важнейшей задачей должна стать конституционная реформа, о которой в работе, к сожалению, не сказано ничего существенного. А ведь именно Конституция, как договор, заключаемый грузинским народом, может быть единственным гарантом достижения поставленной цели, в том числе и создания новой системы административно-территориального деления, концепции разделения различных уровней власти, а также становления и развития истинно демократической системы местного самоуправления.

Конституция как основополагающий документ, фиксирующий систему государственного управления, административно-территориального устройства, прав и обязанностей ее субъектов для обеспечения стабильности и взаимного доверия между субъектами и разными составляющими грузинского народа, по нашему мнению, должна быть принята и может быть изменена только всенародным референдумом. Конечно, предварительно необходимо будет однозначно и окончательно определить, кто относится к грузинскому народу. Конституцию необходимо принимать референдумом еще и потому, что центральные власти во всем мире и тем более на постсоветском пространстве в странах переходного периода стремятся путем постепенного изменения законов подстроить под свои корпоративные интересы систему и общественного управления, и административно-территориального деления.

Если учесть ту легкость, с которой президентам и правительствам удается обеспечить «послушание» парламентов при проведении удобных им законов, то только конституционные гарантии могут быть крепким фундаментом становления и развития местного самоуправления.

По нашему мнению, необходимо создать как минимум следующие конституционные гарантии:

1. Осуществление местного самоуправления параллельно центральному управлению, его автономность, ответственность только перед законом и избирателями.
2. Осуществление местного самоуправления только органами местного самоуправления и обязательно по всей территории страны.
3. Задание типов органов местного самоуправления, желательно в виде двухуровневой системы.
4. Признание муниципалитетов административно-территориальными единицами с избираемыми населением органами местного самоуправления, полностью исключив назначения сверху или вмешательство центральных властей.
5. Наличие у всех органов местного самоуправления самостоятельного бюджета с доходами в виде местных налогов, платежей и пошлин, ставки которых определяются муниципалитетами в соответствии с законом, а также разделенных налогов.
6. Признание каждого органа местного самоуправления субъектом с правом собственности, с передачей ему той части государственной собственности, которая необходима для осуществления его эксклюзивных и делегированных полномочий.
7. Принцип общей компетенции: право осуществления на территории муниципалитета всех тех полномочий, которые законом не предписаны другим органам управления.
8. Принцип субсидиарности: делегирование полномочий центрального управления органам местного самоуправления, как наиболее близким к населению органам власти, исходя из экономической целесообразности. Закрепление необратимости процесса децентрализации.

9. Принцип полной эксклюзивности полномочий органов местного самоуправления.
10. Самостоятельное ведение кадровой политики в рамках закона.
11. Судебная защищенность и право органов местного самоуправления обращаться в Конституционный суд.
12. Четко очерченное право центральной власти осуществлять правовой и специальный контроль в рамках закона и др.

Необходимость создания конституционных гарантий заключена в ограничении возможностей законодательной и исполнительной ветвей центральной власти путем принятия законов менять систему общественного управления в своих корпоративных интересах. Наряду с этим, очень большое значение для становления местного самоуправления может иметь ратификация «Европейской хартии о местном самоуправлении», которая создает серьезные гарантии для его развития. После вводного теоретического пожелания обратимся непосредственно к изложенному материалу, обратив особое внимание на сделанные авторами выводы. Убедительная просьба воспринять наши скромные замечания как пожелание успехов и процветания Республике Грузия и всему грузинскому народу.

2. Принципы регионального устройства

В главе 2 «Региональное устройство» авторы приводят положения Конституционного закона о статусе Аджарской автономной республики от 1 июля 2004 года, принятого Парламентом Грузии по завершении процесса восстановления юрисдикции Грузии в Аджарии. То, что автономия и разделение компетенций имеют «формальный характер», а «руководящие органы Аджарии оказываются марионетками в руках центральной власти», говорит о недемократичности этого процесса. Если к этому добавить право Президента Грузии «ропуска Верховного Совета Аджарии (высшего представительного органа автономии)», «выдвигать кандидатуру председателя правительства автономии», «приостанавливать или аннулировать правительственные акты Аджарии» и т.д., а также то, что «Парламент и правительство Грузии выступают в качестве «вышестоящей инстанции» по отношению к Верховному Совету и правительству Аджарии» и, как следствие, «Парламент Грузии может прекратить действие акта Верховного Совета автономии, а правительство Грузии правомочно принять непосредственное участие в подборе и назначении министров автономной республики», то можно смело констатировать, что произошедшее не имеет ничего общего с идеями и целями Революции роз.

Сохранение сложившегося положения не может в будущем не создать серьезных проблем, а сделанное, мягко говоря, ошибочно, так как в европейских странах президенты, парламенты и правительства таких прав не имеют даже по отношению к самой малой общине. Если же учесть существующие проблемы Абхазии и Южной Осетии, то после объявления Аджарии неотъемлемой частью Грузии имело смысл, четко разграничив полномочия Тбилиси и Батуми, максимально поднять статус Аджарской автономии (на более высокий уровень, чем в России), тем самым показав Абхазии и Южной Осетии, что в составе Грузии они будут иметь больше прав и возможностей решать проблемы своих граждан и им выгоднее вернуться в состав Грузии, что трудно предположить сегодня с учетом произошедшего в Аджарии. Естественно, это не может не насторожить и этнические анклавы.

В Самцхе-Джавахеги и Квемо Картли возникает проблема «образования и самостоятельного ведения кадровой политики», а также «отсутствие единой стратегии

обучения представителей нетитульных наций государственному языку». Упоминается, что «местные азербайджанцы составляют меньшинство в структурах управления. Главные посты занимают не местные кадры, а люди, назначенные из Тбилиси». В цивилизованных странах эти проблемы решаются в свете элементарных прав и свобод человека и местного самоуправления, т.е. правом самостоятельного осуществления кадровой политики наделены даже самые маленькие муниципалитеты, не говоря о районах и более крупных административно-территориальных образованиях.

Что же касается исторически компактно проживающих «нетитульных национальностей», им дается право получения образования на родном языке, но с обязательным изучением государственного языка и истории страны. А те представители «нетитульных национальностей», которые пожелают работать на государственной службе, должны самостоятельно обеспечить соответствующий требованиям уровень знания государственного языка. Иначе разработка «единой стратегии обучения представителей нетитульных наций государственному языку» напоминает русификацию и ассимиляцию всех народов, которая осуществлялась в Советском Союзе и, естественно, воспринималась почти всеми республиками негативно и вызывала протесты. Такой подход к решению накопившихся в «анклавах» проблем не может привести к успеху.

Авторы признают наличие серьезных проблем в так называемых анклавах Квемо Картли и Самцхе-Джавახети, где фактическое большинство составляют соответственно азербайджанцы и армяне. Отмечается, что «существующие в указанных регионах проблемы можно объяснить как отсутствием у государства единой стратегии и тактики, так и нерешенностью вопроса административно-территориального устройства, что также усиливается нищетой, социальной незащищенностью населения, высоким уровнем коррупции, патримониальными отношениями, отсутствием реального самоуправления».

В работе не содержится четкого утверждения, что существующие конфликты и проблемы Грузии с автономиями и анклавами есть прямой результат государственной политики. Осознание этой связи есть неременное условие непредвзятого анализа и исправления политических, экономических и иных ошибок, допущенных в этих регионах, без чего невозможно мирное процветание Грузии. И здесь дело не в административно-территориальном статусе этих территорий, а в реально предоставленных им возможностях охранять права и свободы живущих там людей, самостоятельно решать задачи своего жизнеобеспечения, экономического и культурного развития. Можно привести примеры стран, территориальные единицы которых имеют полное право выхода из состава государства, однако этого не происходит. Им выгодней оставаться в рамках одной страны, так как центральные власти, взяв на себя обязанности обеспечения обороны, национальной безопасности, внешних отношений и пр., требующие больших финансовых расходов, фактически развязали региональным властям руки для решения социально экономических проблем, что более всего волнует людей.

Гражданам и территориям Грузии необходимо дать возможность самостоятельно в рамках закона решать свои социально-экономические проблемы, а общегосударственные задачи оставить за центральными властями. Тогда очень быстро отпадут проблемы образования, кадровой политики, а также вопрос о том, приватизировать или не приватизировать землю в регионах, где проживают азербайджанцы или армяне. Сами собой отпадут и так называемые «политические требования (вопросы приватизации земли, предоставления азербайджанцам равных прав во время приема на государственную службу, проблемы, связанные с топонимикой)». Тогда административно-территориальное деление станет просто инструментом достижения поставленных целей.

Альтернативы реальной демократизации и децентрализации с обеспечением прав и свобод народов, населяющих Грузию, нет, и авторы правы в том, что «в противном случае возможна радикализация настроений этнических меньшинств, что в условиях вероятного кризиса создаст для грузинского государства серьезные проблемы».

При формировании административно-территориальной системы одними из основных критериев являются исторические аспекты и экономическая целесообразность. Это не противоречит подходу авторов, согласно которому «допустимо различие в правовых статусах регионов, хотя это не означает наличия каких-либо привилегий. Регионы должны иметь как четко разграниченные компетенции в сравнении с другими уровнями правления (центральная власть, муниципалитеты), так и орган регионального управления, сформированный на основе демократических выборов».

Какие территории должны быть автономными, какие права предоставить регионам, будь то анклав или нет – это внутреннее дело Грузии, но несомненно, что без предоставления регионам права самовыражения и развития будет трудно избежать проблем. Можно лишь согласиться с авторами в том, что «сама реальность диктует Грузии создание такой модели государственнотерриториального устройства, которая учитывала бы наличие автономных образований с различными полномочиями и с перспективой расширения этих полномочий. В результате слияния принципов федерализма и регионализма мы получим уникальную модель территориальногосударственного устройства Грузии». К этому добавить нечего, остается пожелать удачи.

3. Система муниципального устройства

Глава 3 посвящена муниципальному устройству; в ней описывается положение, сложившееся в сфере местного самоуправления и регионального управления Грузии. Эту сферу трудно охарактеризовать как систему, имеющую более или менее логическую модель. Авторы констатируют, что в нынешнем территориальном устройстве Грузии де-факто существуют три уровня:

К **верхнему** (т.н. региональному) уровню авторы условно относят столицу, а также автономные республики Аджарию и Абхазию, и девять регионов. Если учесть то, что Тбилиси и автономные республики имеют напрямую избираемые народом представительные органы, а регионы таких органов не имеют, трудно в правовом и институциональном смысле представить эти двенадцать единиц как один уровень.

Средний уровень – это 67 районов и шесть «независимых» городов, не являющихся городами районного подчинения, которым в «2001 году был передан статус самоуправления». И здесь в правовом смысле трудно увидеть один уровень управления, включающий и города-субъекты местного самоуправления, имеющие эксклюзивные полномочия, и районы с не совсем ясным статусом местного управления, с делегированными государством полномочиями. На этом уровне осуществляются функции государственного управления, то есть район представляет собой деконцентрированный уровень управления. В нашем представлении регионы тоже представляют собой деконцентрированный уровень государственного управления, что свидетельствует о не вполне логичном дублировании структур и требует пояснения.

Нижний уровень – это село, община, поселок, город, всего 1111 единиц самоуправления, которые включают 4597 поселений. Это фактически единственный уровень с ясной институционализацией и четкой логикой органов местного самоуправления.

Ниже приводятся основные причины, мешающие развитию процесса децентрализации. Это «еще не сформированное административно-территориальное устройство

страны», «многочисленность мелких единиц самоуправления на нижнем уровне, которые не в состоянии осуществлять свои эксклюзивные полномочия и не желают добровольно укрупняться», а также «фискальные проблемы и несовершенство бюджетной системы страны». Согласившись со всеми приведенными причинами, считаем необходимым заметить, что надеяться на добровольное объединение и укрупнение общин не стоит. Мировая практика почти не знает таких случаев, и поэтому политическая власть каждой страны должна проявить политическую волю и законодательно задать оптимальную административно-территориальную структуру и число муниципалитетов. Укрупнение общин в пределах целесообразности – необходимый процесс, который обеспечивает реальную возможность самоуправления, ибо право на самоуправление превращается в фикцию без концентрации финансовых ресурсов на нижнем уровне и развития системы обслуживания населения. При наличии многочисленных общин действительно можно было бы наиболее полно учесть интересы отдельных социальных групп, но, с другой стороны, эта многочисленность приводит к распылению и без того ограниченных финансовых ресурсов. Денег не хватает даже на зарплату и содержание работников аппарата, и еще долгие годы не будет хватать на защиту интересов отдельных социальных групп. Такое положение дел характерно для стран переходного периода на постсоветском пространстве.

Должен согласиться с авторами в том, что для Грузии, как и для всех стран Южного Кавказа, наиболее оптимально двухуровневое местное самоуправление. Оно поможет решить проблемы многочисленных малых горных муниципалитетов, которые невозможно укрупнить. Однако очень трудно согласится с авторами в том, что при двухуровневой системе местного самоуправления эксклюзивные полномочия может иметь только нижний уровень, а делегированные полномочия могут исполняться только на втором уровне, так как «эти компетенции делегированы государством, но для их выполнения муниципалитеты не располагают должными ресурсами».

Дело в том, что делегированные полномочия, будучи государственными, обязательно должны финансироваться из государственного бюджета. Следовательно, при достаточности их финансирования эти полномочия могут исполняться и на первом, и на втором уровне самоуправления, исходя из экономической целесообразности. Существует также целый ряд эксклюзивных полномочий, исполнение которых выходит за рамки одного взятого муниципалитета. Их исполнение на территории района или региона возможно только на втором уровне местного самоуправления. В противном случае нелогичным было бы создавать второй уровень самоуправления только для исполнения делегированных полномочий и содержать за счет налогоплательщиков огромную армию бюрократов. Кроме того, если финансирование делегированных полномочий обязательно должно осуществляться из государственного бюджета, то при наличии соответствующего финансирования эти полномочия может осуществить любой самый низкий уровень власти, обеспечив при этом более широкую защиту местных интересов.

Теперь обратимся к приведенным рекомендациям и заметим, что «отсутствие в политической элите единого мнения относительно методов и путей осуществления процесса децентрализации» не может быть помехой разработке концепции местного самоуправления. Далее, после разработки стратегии осуществления этой концепции, необходимо осуществление конкретных шагов в сфере законодательства и финансовой системы. Дорогу осилит идущий, а жизнь и практика подскажут следующие шаги и необходимые коррективы, и никто, кроме политических сил Грузии, не сможет это сделать оптимальным образом.

Полностью согласившись с авторами в том, что «несовершенство законодательной базы» и «отсутствие четкого разграничения между различными уровнями» является серьезной помехой становлению местного самоуправления, хотим заметить, что в отсутствие единой модели управления осуществляемые меры могут нередко противоречить друг другу.

Что касается процесса укрупнения территориальных единиц и того, что «осуществление этого процесса централизованным методом противоречит международным принципам, предполагающим максимальный учет интересов населения», хотим выразить свое несогласие. Дело в том, что международные документы, и в том числе Европейская хартия о местном самоуправлении, при изменении границ общин, в том числе и при их укрупнении, предписывают обязательный опрос мнения общин и, если позволяет законодательство, проведение местных референдумов. Лишь тогда государство сможет принять политическое решение, исходя из интересов общества.

Существует довольно широкая и довольно успешная международная практика административного укрупнения общин. При этом центром объединенной общины обычно становится самый крупный населенный пункт, входящий в укрупненный муниципалитет. Решается и вопрос названия общины, которое может быть изменено посредством местного референдума или законом. Мы полностью согласны с мнением авторов о том, что «в объединенных селах и общинах целесообразно существование одного органа самоуправления». Действительно,

- «В результате мы получим административные единицы с относительно хорошим экономическим потенциалом. Сократится количество самоуправляемых единиц с низкими экономическими возможностями.
- В условиях существования малого числа единиц самоуправления облегчится осуществление со стороны государства программ по их социально-экономическому выравниванию.
- Не столь остро будет стоять проблема квалифицированных кадров, поскольку их не надо будет искать для множества мелких единиц самоуправления».

И, наконец, что касается районов, выражаем полное несогласие с мнением авторов о том, что «существование районов в их нынешней форме приведет к возникновению серьезных проблем в процессе укрупнения муниципальных единиц», «исходя из нынешних масштабов района, сложной представляется передача широких компетенций этим административным единицам, поскольку:

- административных ресурсов района недостаточно для осуществления целого ряда делегированных компетенций,
- децентрализация предполагает определенные различия между территориальными единицами в административной деятельности,
- в этом случае мы получим в стране более 80-ти территориальных единиц, в которых будут существовать различные условия (например, в фискальной сфере)».

Во-первых, укрупнение муниципалитетов никак не связано с наличием или отсутствием районов. *Во-вторых*, за редкими исключениями, район – более крупная территориальная единица, чем муниципалитет, а значит, ресурсов у района всегда больше, чем у муниципалитета, и ему легче выполнять делегированные полномочия, тем более, что они должны финансироваться из государственного бюджета.

В-третьих, любые отличия районов друг от друга естественны (сложнее найти два одинаковых района) и не могут быть помехой для их существования и функци-

онирования. По нашему мнению, абсолютно нет надобности создания в районах параллельных государственных структур, а их полномочия можно просто делегировать районным органам местного самоуправления.

В-четвертых, все проблемы, которые могут возникать в фискальной сфере из-за различий между территориальными единицами, могут быть решены предназначенными именно для этого механизмами финансового выравнивания.

Что касается столицы Грузии, то количество районов, на которые она поделена – это дело вкуса. Главное, чтобы число районов не было неоправданно большим, что привело бы к раздуванию армии бюрократов. Самое главное – каков статус столицы и какова система ее самоуправления (одноуровневая или двухуровневая), как формируются представительные органы (сакребуло), и, самое главное – кто и как формирует городские исполнительные власти. Очень важен механизм формирования бюджета столицы, его четкость и сведение к минимуму его зависимости от центрального бюджета.

Полностью согласившись с авторами в том, что «для оптимизации процесса управления необходимым оказывается, с одной стороны, развитие единых городских служб, а с другой, формирование относительно малых (на уровне исторических районов города) единиц для близости руководства к населению», считаем необходимым отметить, что классический метод решения этих задач – это двухуровневая система местного самоуправления столицы. Авторы совершенно справедливо полагают, что «функции нынешних городских районов должны быть перераспределены между верхним (мэрия Тбилиси) и нижним (районные муниципалитеты) уровнями».

4. Бюджетно-экономические аспекты

Для создания демократической и эффективной системы общественного управления, наряду с четким разделением государственного управления и местного самоуправления, а также оптимальным административно-территориальным делением, не менее важно четкое разделение не только государственного и местных бюджетов, но и разделение финансовых средств и бюджетов между разными уровнями государственного управления и местного самоуправления.

Несостоятельны все отговорки, связанные с нехваткой средств, так как речь идет о справедливом распределении де-факто имеющихся средств между разными уровнями властей, исходя из процентного соотношения предписанных им законом полномочий. Построенная по этому принципу бюджетно-финансовая система должна также предусмотреть постоянный процесс децентрализации полномочий, а с ними и соответствующих финансовых средств.

Кроме того, в соответствии с предписанными законом полномочиями, каждый уровень власти должен получить в собственность ту часть государственной собственности, которая необходима для их исполнения. Полностью согласен с авторами о порочности принципа, по которому «консолидированные средства районного бюджета распределялись между входящими в этот район единицами самоуправления и районными бюджетами. Решение о распределении средств между бюджетами единиц самоуправления и бюджетом района принимал представительный орган районного управления». При таком положении вещей не приходится говорить о каком-либо местном самоуправлении.

Наряду с этим закон должен предусматривать право местных органов самоуправления самостоятельно в рамках закона осуществлять налоговую политику, т.е. определять ставки местных налогов, платежей и пошлин. Выражаем полное согласие с

авторами в том, что местные органы самоуправления должны как наиболее заинтересованная сторона самостоятельно осуществлять сбор местных налогов, которые на 100 процентов закреплены за их бюджетами.

Что касается полномочий органов местного самоуправления, однозначно согласен с мнением авторов по поводу эксклюзивных и делегированных полномочий. Однако, абсолютно непонятно, что представляют собой совместные полномочия как отдельная категория.

И, наконец, хочется особо подчеркнуть согласие с позицией авторов в том, что трансфертная политика не должна зависеть от прихотей чиновников, т.е. должна быть прозрачной, предсказуемой, легко подсчитываемой местными властями и быть закреплена за конкретным бюджетом.

5. *Общественные аспекты реформы*

Несомненно, развитие и повышение качества систем управления требует повышения квалификации чиновников местного самоуправления. Очень хорошо составлены положения закона, регулирующие государственную и муниципальную службы, но очень жаль, что закон не задействован на местном уровне.

Очень большое значение для вовлечения граждан в процесс управления может иметь предоставление физическим и юридическим лицам права на инициирование и принятие решений на местном уровне.

Полностью соглашаясь с авторами в том, что «одной из важнейших проблем в процессе административно-территориального устройства страны являются отношения с этническими меньшинствами (и особенно с этническими анклавами)», считаю необходимым выразить свое несогласие с утверждением, что децентрализация власти может привести к углублению конфликтов. Предоставление гражданам элементарных прав и свобод не может принести вред обществу, и вызывает большое сомнение утверждение авторов, что «вопрос территориального устройства страны надо отмежевывать как от проблемы сохранения культурной идентичности меньшинств, так и от интеграционной политики, осуществляемой государством». А вот следующее утверждение – «Важнейший принцип решения этих проблем для всех граждан – это необходимость создания равноправных стартовых условий» – считаем очень важным, но полагаем, что во многих аспектах это уже невыполнимо.

Хочется особо поддержать заключение авторов о том, что «рост участия граждан в политических и гражданских процессах также и в государственных интересах. В этом случае решение самых наболевших проблем территорий, компактно населенных азербайджанскими или армянскими этническими меньшинствами, будет зависеть от ими же избранных органов самоуправления и имеющихся территориальных единиц, а не от центральной власти. В результате эти проблемы утратят этнополитическую окраску или же не будут восприниматься как конфликт между центральной властью и компактно проживающей этнической общиной. Широкое участие в управленческих и гражданских структурах как общества в целом, так и отдельных групп населения (в том числе, этнических меньшинств) – лучшая гарантия защиты интересов».

В заключение хочется добавить, что материал подготовлен на хорошем профессиональном уровне. Это дает основание для оптимизма и надежду, что в свете демократических реформ политическая мысль Грузии найдет оптимальные решения, которые будут содействовать мирному процветанию всего грузинского народа.

Комментарии на статью

Распределение государственной власти между центральным и местными уровнями

Сергей Минасян

Работа, подготовленная группой экспертов из Грузии, в целом носит весьма компетентный и серьезный характер. Вместе с тем, необходимы некоторые уточнения и комментарии к тем аспектам, которые, как нам кажется, в докладе недостаточно правильно освещены или вызывают определенные вопросы.

Раздел 1.1. «Исторический обзор. Перечень острых проблем, указанный в отношении «национальных анклавов», нельзя считать полным, а то, что указано, могло бы быть скорректировано. Во-первых, третий пункт – «использование этнических различий для укрепления позиций центральной власти» – выпадает из контекста самостоятельной проблемы вышеобозначенных направлений «образования» и «кадровой политики». Во-вторых, «проблема образования» – в том виде, в каком она обозначена, – является таковой для центральных властей, но не для национальных меньшинств, ибо для последних проблематичной представляется защита их права на изучение и пользование родным языком. Здесь налицо подход, учитывающий проблемы только центральных властей, а не законные права национальных меньшинств. Расстановка акцентов в пункте «проблема образования» также вызывает озабоченность. Получается, что «абсолютное большинство жителей упомянутых районов не владеет государственным языком и, соответственно, не принимает участия в общественной жизни», так как «отсутствует единая стратегия обучения представителей нетитульной нации государственному языку». Препятствием, например, для армян Джавакха (Джавахеи) принимать участие в общественной жизни является не столько незнание грузинского языка, сколько нежелание его изучать, исходя из социально-экономических и правовых реалий: неспособности центральных властей не только поднять социально-экономический уровень региона, но и элементарно закрепить на законодательном уровне правовой статус нацменьшинств. Кадровая политика современной Грузии также не стимулирует желание национальных меньшинств изучать грузинский язык. Поэтому необходимо говорить не о «стратегии обучения», а о стратегии содействия обучению национальных меньшинств государственному языку Грузии.

Как говорилось выше, сам перечень проблем далек от полноты. Так, не упоминается проблема региональной свободы на примере мусульман-азербайджанцев или в свете недавних событий вокруг армянской церкви в Тбилиси. На место наиболее острой проблемы с не меньшей силой претендует весь комплекс социально-экономических проблем, который требует не только самого широкого, но и первостепенного внимания.

Тезис, следующий сразу за обозначенными в работе пунктами «не решение проблем своевременно... усиливает опасность сепаратизма и сецессионизма», в первую очередь относится к проблемам социально-экономического блока, которые как раз при их неразрешимости и создают потенциал к «резким движениям». В данном случае разговоры о сепаратизме теряют актуальность, поскольку на первый план выходит

целая система принципов физического выживания армянского населения Джавахка, терпящего социально-экономическое бедствие. Другими словами, если социально-экономический уровень снизится настолько, что встанет вопрос физического существования армян Джавахка, так называемый «сепаратизм» превратится в серьезный фактор или даже требование, соизмеримое с нормами международного права.

Не совсем точно и упоминание о несовершенстве законодательства. Скорее, надо говорить об отсутствии (по вопросу защиты прав нацменьшинств) и/или о несоблюдении существующего законодательства.

В ст. 4 Конституции Грузии говорится не только о создании на всей территории Грузии надлежащих условий, но и о формировании органов местного самоуправления как двух предпосылок формирования нового двухпалатного Парламента. Таким образом, формирование органов местного самоуправления, с обязательным соблюдением демократических стандартов, должно осознаваться в Грузии как необходимый элемент и основа дальнейшей эффективной государственности. В свете этого необходимо обозначить в качестве неременного условия обязательное участие представителей этнических меньшинств в качестве представителей будущих территориальных единиц в новом Парламенте Грузии.

Полномочия президента Грузии по ст. 73 п. «и» Конституции должны быть четко детализированы по критериям их применимости к конкретным ситуациям, т. е. в законодательном порядке должно быть определено, что понимать под действиями представительных органов самоуправления или территориальных единиц, создающих «угрозу для суверенитета, территориальной целостности страны, для осуществления государственными органами своих конституционных полномочий».

Обозначенное в работе «явное» сходство Грузии с Испанией в вопросе принципов ассиметричного регионализма не вполне уместно. Если ориентироваться на нормы Конституции, то отдаленное сходство может быть замечено, однако реалии таковы, что модель федерализма или регионального унитаризма, проявляющаяся в нынешней Грузии, с такой жесткой и централизованной моделью государственного устройства не соответствует критериям ни одной развитой демократической европейской страны.

В разделе 1.2 «Теоретические аспекты» есть некоторые неточности. Говорится, что «не может быть оправдано и то, когда высшие государственные инстанции решают вопросы, которыми должны заниматься подчиненные им структуры. Подобная система обеспечит независимость анклавов». Часто упоминаемый в работе термин «анклав», в привязке к словам «национальный» или «этнический», и вообще в контексте обозначенных им вопросов по анализируемой работе, не совсем уместен. Под «анклавом» в международном праве понимается территория или часть территории государства, окруженная со всех сторон территорией какого-либо другого государства. Общетеоретическое понимание термина подразумевает некую область, находящуюся в течение более или менее продолжительного времени в окружении «чужеродной» среды.

Непонятна и ущербна с правовой точки зрения следующая мысль: «вмешательство государственных структур в частную жизнь допустимо лишь при соблюдении принципа необходимой достаточности». Данное вмешательство вообще недопустимо в демократическом государстве, а если оно и предпринимается, то не исходя из «принципа необходимой достаточности», а основываясь на конституционном (т. е. правовом) принципе законности такого вмешательства: «Личная жизнь каждого человека... неприкосновенна. Ограничение указанных прав допускается по решению суда

или без него при возникновении установленной законом неотложной необходимости» (ст. 20 Конституции Грузии). Кстати, между необходимой достаточностью (по тексту работы) и неотложной необходимостью (по тексту ст. 20 Конституции Грузии) есть вполне существенная разница.

Употребляемое ниже слово «вмешиваться» также неуместно. Власть имеет тенденцию или привычку вмешиваться в недемократических государствах. В демократических же своих аналогах она не вмешивается, а способствует и помогает. По смыслу предложения, указанного в работе, власть должна не вмешиваться, а помогать в том случае, если нижестоящая власть «не в состоянии собственными силами решить стоящую перед ней проблему». Далее говорится об «иерархичности вмешательства». Не совсем понятно, что означает «семья имеет приоритет перед общиной, а община имеет приоритет перед вмешательством институтов региона» в привязке к «иерархичности вмешательств». Если говорится о принципе субсидиарности, то использование словосочетания «иерархичность вмешательства» не вполне корректно.

Порождает вопросы также следующая мысль: во время реализации принципа «нон-централизма» (не вполне ясен смысл этого термина) «происходит не децентрализация, которая подразумевает существование централизации и передачу власти и полномочий сверху вниз, а наоборот, перераспределение власти снизу вверх». Во-первых, если рассуждать логически, то децентрализация подразумевает существование централизации, тогда как «нон-централизация» не подразумевает существование централизации. Во-вторых, «перераспределение власти (разделение полномочий)» не теряет и не меняет своего смысла от того, в какой направленности осуществляется данное компетенционное размежевание. В-третьих, даже поверхностный взгляд на государственно-правовые вопросы разграничения компетенции позволяет предполагать, что данный процесс (разграничение компетенций) должен, как минимум, в своем «инициативном измерении» исходить сверху вниз, а не наоборот. Особенно это касается стран с переходным формированием демократических средств и способов эффективного администрирования. Процесс разграничения полномочий и сфер ведения в странах переходной демократии должен идти однозначно сверху вниз.

По вопросу критериев идентификации, отмечаемому в работе, необходимо заметить, что конкретно в вопросе армянского населения Джавахка (равно как в аналогичном случае с азербайджанцами, к примеру, Квемо Картли) идентификация подразумевает первоначальную идентификацию по национальному признаку (армянин, армянка), и только после этого по «краевой принадлежности», о которой говорится в работе. Более того, второй критерий произведен и поэтому обусловлен первым идентификационным критерием. Другими словами, ощущение армянина себя джавакцем происходит только лишь после и на основе ощущения себя армянином. Исходя из этого, при определении территориальных основ местного самоуправления национальных меньшинств, наряду с указанными в работе «принципами прагматического подхода» (реальная независимость органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и осуществление общественного обслуживания на основе местных ресурсов), надо отметить принцип эффективного правового обеспечения статуса указанных нацменьшинств, осуществляющих территориальную форму местного самоуправления. Только при такой постановке вопроса, с ударением на правовую сторону защищенности, можно говорить о «реальной независимости органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения» (пункт «а») в отношении территориальных форм самоуправления национальных меньшинств.

В отношении раздела 2.1. «*Существующее положение и проблемы*» надо отметить, что в части работы, касающейся фиктивного статуса Аджарской автономии, авторы достаточно критичны, выдвигают обоснованную аргументацию и приходят к рациональным выводам. В отношении же части данного раздела, посвященной региону Самцхе-Джавахетия, следует, во-первых, уточнить, что объем и акцент внимания, уделенного этому вопросу в тексте работы, явно не соответствует объему и остроте проблем в отношениях между центром и Джавахком. Во-вторых, если у правящих кругов республики якобы вызывали раздражение «требования выхода из состава Грузии и присоединения к Армении или присоединение Самцхе-Джавахетии к Аджарии», что и явилось провоцированием «антиармянских настроений в прессе», то у армян Джавахка и общественности Армении не меньшее раздражение должна была вызвать увязка требований «о повышении статуса до автономии или расширении полномочий местного самоуправления» с проявлением «армянского национализма» (по тексту говорится о требованиях «армянских националистов», но в связи с тем, что нет уточнения, являются таковые местным или вообще внешним элементом, можно говорить о ссылках на «армянский национализм» в целом). В этом контексте приходится предполагать, что выдвижение требований о повышении своего статуса и тем более о расширении полномочий местного самоуправления может расцениваться как проявление национализма только в той стране, где представители самой титульной нации строят свое мировоззрение в первую очередь с позиций национализма. Слово сочетание «армянский национализм» (по тексту) особенно контрастирует с вопросом «о создании Борчалинской автономии на территории, населенной азербайджанцами», поднятым «местными неформальными отношениями» (наверное, все-таки структурами?). То есть требования о расширении полномочий местного самоуправления в Джавахке – это «национализм», а Борчалинская автономия азербайджанцев – это вопрос, поднятый местными неформалами?

В разделе 2.2 «*Рекомендации*» части 2 есть примечательная мысль: «для сохранения экономического и политического баланса при взаимоотношении с автономными республиками целесообразно существование регионов, масштабы которых будут соотносимы с масштабами автономных образований». Возникает вопрос: планируют ли эксперты дальнейшее нивелирование различий между автономиями и регионами, или же стремятся поднять регионы на качественно более высокий уровень? Другими словами, экономическая (Аджария) и политическая (Абхазия) мощь автономий будет сопоставима в перспективе с мощью вновь создаваемых регионов, или они займут свое недостижимое для других территориальных единиц место. Непонятно, как будет в таких условиях соизмеряться возможность различия в правовых статусах регионов с принципом отсутствия каких-либо привилегий.

В отношении будущего статуса Абхазии возникают следующие вопросы:

Если абхазы не национальное меньшинство, а «представители одной из формирующих наций грузинского государства», то почему они, как *de jure* и *de facto* титульная нация, должны быть государственной единицей с ограниченным суверенитетом?

Если «предусмотрена идентификация абхазов, основанная на рассмотрении Абхазии в качестве единственной родины абхазов и признании их отличия от остального населения Грузии», то означает ли это, что для грузин, проживавших до конфликта в Абхазии и составлявших там абсолютное большинство, Абхазия больше родиной не является и являться не может? Но как тогда должен решиться вопрос возвращения десятков тысяч грузинских беженцев в Абхазию?

Упоминание «единственной родины» означает – или нет? – что абхазы могут проживать только в Абхазии, и если да, то как тогда соотносить право человека и гражданина (по тексту абхазы – граждане как Абхазии, так и «единого государства») выбирать себе свободно место жительства с указанным принципом?

Что означает признание отличия абхазов от остального населения Грузии? Носят ли эти отличия социокультурный, национально-религиозный, языковой или иной характер?

В разделе 3 «Муниципальное устройство» чувствуется компетентный и рациональный подход экспертов. Выдвигаются версии укрупнения или наличия «пусть даже малых муниципалитетов» (что вполне естественно для специфики горной Грузии). Однако чувствуется, что эксперты все же склоняются к модели укрупнения, и при этом у них возникают сомнения, вызванные тем, что «осложнится процесс объединения различных территориальных единиц, поскольку осуществление этого процесса централизованным методом противоречит международным принципам, предполагающим максимальный учет интересов населения».

Раздел 5.3. «Этнические меньшинства и муниципализация» также в целом представлен в грамотных правовых терминах и рациональном, учитывающем права и законные интересы национальных меньшинств, политическом подходе. Отметим лишь, что вопрос территориального устройства страны можно будет отмежевать как от сохранения культурной идентичности меньшинства, так и от проблем интеграционной политики, осуществляемой государством только в случае эффективно действующих правовых гарантий статуса национальных меньшинств, особенно в вопросе обязательного учета мнения компактно проживающих меньшинств, при осуществлении территориальных форм местного самоуправления. Территориальная форма самоуправления для национальных меньшинств в Грузии – это единственный путь их эффективной интеграции на всем пространстве страны.

Особое мнение по поводу «Особого мнения» г-на О. Зоидзе.

Аргументация г-на О. Зоидзе некорректна и ущербна с правовой точки зрения. Вместе с тем, вызывает опасения то, что, бесспорно, основной подоплекой «особого мнения» г-на О. Зоидзе является желание избежать применения по отношению к национальным меньшинствам, проживающим в Грузии, положений всех тех юридически обязывающих конвенций и соглашений, которые Грузинское государство подписало и обязалось претворять в жизнь в процессе европейской интеграции. Этот факт сам по себе вызывает вполне обоснованную озабоченность, если учитывать очень серьезные и искренние шаги, совершаемые Грузией и грузинской общественностью по направлению к Европе.

а) Если г-на О. Зоидзе пугает юридическое наполнение термина «этнические меньшинства» (а точнее – «национальные меньшинства»), то мы вынуждены констатировать, что по этому поводу цивилизованный мир не придумал ничего лучшего. От наличия «особого мнения» г-на О. Зоидзе правовой статус проживающих в Грузии национальных меньшинств и распространение на них положений всех вышеуказанных документов и конвенций (которые, к сожалению, пока еще не все ратифицированы Парламентом Грузии) не меняются. Статус национальных меньшинств столь же применим к армянам, проживающим в Джавахке и в Батуми, сколь и к азербайджанцам в Квемо Картли или в Тбилиси. К примеру, напомним, что в Европейской хартии о региональных языках и языках мень-

шинств, принятой Советом Европы в 1992 г., языкам национальных меньшинств дается следующее определение: «термин региональные языки или языки меньшинств» употребляется в отношении тех языков, которые:

- Традиционно используются на территории государства гражданами этого государства, которые образуют группу, меньшую в численном отношении, чем остальное население данного государства; и
 - Отличные от официального (-ных) языка (-ов) этого государства».
- б) Что касается утверждения о том, что «в странах с развитой демократией принадлежащие к этим этносам группы людей не считаются этническими меньшинствами», то, при учете самой спорности этого утверждения, хотелось бы также отметить, что пока вряд ли Грузию, равно как и любое другое государство Южного Кавказа, можно серьезно относить «к странам с развитой демократией».
- в) Странно звучит утверждение автора: «Диаспору» не превращает в «национальное меньшинство ее компактное проживание. Придание поселению такого правового статуса может стать провоцирующим фактором» (?!). Если следовать этой логике, тогда возникает вопрос: а что превращает, к примеру, грузин в титульную нацию в Грузии, если не такие политико-правовые параметры, как «компактность», «абсолютное большинство» (50% + 1) или «исторические права» на проживание на этой территории?
- г) Нет такого понятия, как «проблематика армян и азербайджанцев, проживающих в Самцхе-Джавахетии и Квемо Картли». Скорее надо говорить о проблемах, имеющих у армян, азербайджанцев и представителей других национальных меньшинств, проживающих в Грузии.

Результаты исследования

Конституционные реформы в Грузии

Марина Мухелишвили

1. Вступление

Еще в 1997 году известный аналитик Фарид Закария писал, что в мире возникает все больше и больше стран, где «демократически избранные правительства... игнорируют конституционные рамки своей власти, лишая своих граждан основных прав и свобод».¹ Третья волна демократизации породила новый феномен, новый тип государственного режима, который получил название нелиберальной демократии. Отличительные черты, которые приобрел этот режим, не были присущи старым либеральным демократиям. В отличие от западных стран, массовая демократия и всеобщее избирательное право укоренились в этих режимах гораздо раньше и глубже, чем конституционный либерализм: «демократия процветает, а конституционный либерализм – нет».² Избранные всеобщим голосованием и пользующиеся популярностью правители не гнушаются игнорировать парламент и конституционные рамки, править страной президентскими декретами, использовать государственный аппарат против оппозиции и независимой прессы, и нарушать конституционные права граждан. Подобные явления наблюдаются во многих странах, таких, как Латинская Америка, или бывшие Советские республики. Регулярное проведение всеобщих выборов в этих странах не обеспечивает верховенства закона, уменьшения коррупции и эффективного государственного управления в рамках конституции. К числу таких стран следует отнести также и Грузию.

В странах нелиберальной демократии демократия, конституционализм и либерализм находятся в непримиримом противоречии друг с другом. Дело в том, что как конституционализм, так и либерализм олицетворяют теорию и практику ограниченного правления, ограниченной государственной власти, в то время как демократия стремится к максимальной концентрации власти в руках избранных большинством граждан лидеров. В то время как в старых демократических странах принципы демократии, конституционализма и либерализма формируют определенную сбалансированную систему, в новых демократиях принцип демократии явно подавляет и подрывает другие компоненты, необходимые для существования либеральной демократии.³ «Склонность демократически избранного правительства верить в свое абсолютное верховенство, т. е. власть, может привести к централизации власти, зачастую посредством неконституционных методов, и с печальными результатами».⁴ Гиллермо О'Донелл описывает это же явление, когда отмечает, что

¹ Fareed Zakaria *The Rise of Illiberal Democracy*, Foreign Affairs, 1997, №6, стр. 22

² Там же, стр. 23

³ В отличие от Закария, Гиллермо О'Донелл противопоставляет друг другу не демократию и конституциональный либерализм, а подчеркивает необходимость сосуществования политических традиций демократии, либерализма и республиканизма в либеральной демократии. С теоретической точки зрения, это различие в подходах не является непреодолимым, если учитывать, что конституционализм возник именно на республиканской основе.

⁴ Там же, стр. 30

сильные лидеры, верящие, что они говорят от имени народа, искренне не понимают, почему они должны ограничивать свою власть конституционными рамками, если их действия (как правило, это относится к борьбе с коррупцией) направлены на благо этого народа.⁵

Опыт новых демократий свидетельствует, что в нелиберальных демократиях гораздо труднее внедрить конституционализм, чем провести более или менее справедливые выборы. Обеспокоенность Токвиля тем, что воля большинства граждан может ограничить свободу индивидуума, нашла очевидное институциональное выражение в новых демократиях. Хотя эта дилемма не является чем-то новым или неизвестным для постсоветского пространства.

В конституции Советского Союза, режим которой именовал себя «народной демократией», было декларировано много таких либеральных ценностей, которые никогда не были осуществлены на практике, особенно в годы тоталитаризма.⁶ Кроме того, наличие конституции само по себе еще не означает формирования власти на принципах конституционализма, даже если конституция полностью соблюдается. Конституция СССР не предусматривала реализацию принципов ограничения власти. Наоборот, она обеспечивала руководящую роль Коммунистической партии в обществе и концентрацию власти, основанную на принципе демократического централизма.

Совершенно другой была и философия советского правосудия. В то время как власть Коммунистической партии опиралась на государственный аппарат, ее идеология являлась источником советского законодательства, заменяющего правосудие и конституционализм. Идея закона заключалась не в защите прав, а в покорности граждан государственной власти для достижения поставленных правящей партией целей. Отдельный индивидуум и сфера частных отношений получили определенную легитимность лишь в последний, посттоталитарный период, по мере ослабления влияния идеологии и силовых методов трансформации общества.

Если концентрация власти с целью достижения коммунизма, а также для того, чтобы «догнать и перегнать Америку», была легитимной в советское время, то почему не должна быть легитимной ее концентрация в постсоветский период для осуществления быстрых реформ и для того, чтобы «догнать» Европу? Если была легитимной «экспроприация экспроприаторов» и уничтожение грабящих трудящихся капиталистов, то почему не должна быть легитимной конфискация «незаконно приобретенной собственности» любыми средствами? Если было легитимным построение государства на основе правящей идеологии, то почему государство не должно опираться на обновленную идеологию сейчас? Без таких компонентов, как либерализм и республиканизм, и принципов конституционализма и верховенства закона демократия, как теория власти народа, не дает ответов на эти вопросы. Ниже мы увидим, как противостоят друг другу эти принципы и подходы в политической жизни современной Грузии.

На каких принципах строится легитимность государства, закона и власти в современной Грузии? Какого рода политические споры характеризуют режимы, получившие здесь название «нелиберальных демократий»? Имеет ли конституциональный либерализм какие-либо перспективы в Грузии? Именно эти вопросы мы рассмотрим на фоне конституциональных изменений 2004 года в Грузии.

⁵ G.O'Donnell. *Horisontal Accountability in New Democracies*, Journal of Democracy, v.9, N.3, 1998

⁶ В рамках данной статьи очень важно отделить друг от друга периоды тоталитаризма и посттоталитаризма в советской истории, поскольку легитимность власти, режима и закона подверглись серьезной трансформации в последний (посттоталитарный) период.

2. Динамика обсуждения конституционных изменений и участники процесса

По словам известного конституционалиста Джона Элстера, в мире существуют демократические конституции, принятые недемократическим путем, но не существует ни одной авторитарной конституции, принятой демократическим путем.⁷

Следует подчеркнуть два важных аспекта процесса принятия конституции: насколько демократична эта процедура, и в какой степени принятие новой конституции (или внесение изменений в существующую конституцию) опирается на широкое и полноценное обсуждение.

Конституция не только должна быть демократичной, она должна также обеспечивать осуществление стабильного и эффективного правления. С процедурной точки зрения, стабильность и эффективность конституционно сформированных механизмов правления обеспечиваются, как минимум, достижением согласия всех влиятельных политических элит в вопросе этих механизмов. Структура центральной власти в первую очередь влияет на тех политических игроков, которые непосредственно участвуют в ее осуществлении. Соглашение, достигнутое только между политиками, находящимися у власти в момент принятия изменений, не обеспечивает стабильности этой модели после смены правительства и последующих выборов. Таким образом, для обеспечения стабильности модели в соглашении либо должны участвовать и те силы, которые не находятся у власти в данный момент, либо эти силы должны быть навсегда отстранены от политики. В противном случае легитимация конституции с самого начала принимает временный, преходящий характер.

Конституционные изменения, имевшие место в январе-феврале 2004 года, носили следующий характер: эти изменения были подготовлены в кулуарах и приняты в очень короткие сроки. Новая модель государственного правления была разработана и определена всего лишь тремя руководителями будущего правительства. Другие политические силы не имели возможности остановить процесс или направить его в другое русло. Приведенная ниже хронология процесса и возникших вокруг него дебатов наглядно демонстрирует имевшие место проблемы, связанные с вышеуказанными характеристиками.

Конституция, ее достоинства и недостатки, а также необходимость внесения в нее поправок стали вновь актуальной темой еще во время поиска путей выхода из ноябрьского кризиса власти. Неизбежность и характер конституционных реформ стали очевидными после прихода к власти «революционного триумvirата»: три лидера – Михаил Саакашвили, Зураб Жвания и Нино Бурджанадзе – договорились о разделении власти между собой. По этому соглашению, Михаил Саакашвили становился президентом Грузии, Зураб Жвания – премьер-министром (несуществующая на тот момент должность), а Нино Бурджанадзе – председателем парламента. Это соглашение приняло форму публичного заявления, что придало ему почти законодательный характер. Но для осуществления этого соглашения было необходимо изменить конституцию.

Поскольку новая конфигурация власти должна была опереться в первую очередь на соглашение этой новой правящей элиты, ее разработка началась за закрытыми дверями. Средства массовой информации и оставшиеся вне этого процесса силы, принимавшие ранее активное участие в ноябрьских событиях, прилагают усилия для того, чтобы сделать процесс публичным. После президентских выборов (4 января)

⁷ Jon Elster, *Ways of Constitution-making*, in: *Democracy's Victory and Crisis*, ed. Axel Hadenius, Cambridge University Press, 1997, стр.125.

начинаются публичные выступления на тему, какая из форм правления является целесообразной для Грузии в сложившихся условиях. В этих выступлениях проявляется определенная озабоченность в связи с ожидаемыми изменениями («Неправительственные организации скептически относятся к ожидаемым изменениям», *1-й канал государственного телевидения*). Высказывается пожелание сохранить существующую систему и избежать осуществления поспешных, подогнанных под определенные лица конституционных изменений. Правительство избегает прямой реакции на критику оппонентов, однако, косвенные заявления, например: «Под моим руководством грузинское правительство сделает то-то и то-то» (Михаил Саакашвили, 10 января), должны указывать в данном случае на сохранение президентской формы правления.

После того как 14 января парламент в ускоренном порядке утверждает новый государственный флаг страны, а 15 января Центральная избирательная комиссия объявляет результаты президентских выборов, власти, как видно, начинают более активно заниматься конституционными изменениями, и эти изменения вновь оказываются в центре внимания средств массовой информации. Законопроект, разработанный министерством юстиции, становится предметом консультаций между тремя лидерами 19 января, когда он обсуждается на встрече с участием Зураба Жвания, Нино Бурджанадзе, Зураба Адеишвили, Гиги Церетели, и Михаила Мачавариани⁸. В тот же день телеканалы начинают говорить о том, что, согласно новому законопроекту, у Грузии будет «сильный президент, сильный премьер-министр и слабый парламент». «Председатель парламента больше не считается вторым человеком в стране, став третьим лицом без особых прав» (*Имеди*, 19 января). Визит Саакашвили в Давос и церемония инаугурации (25 января) временно снизили накал этого обсуждения. После инаугурации обсуждение конституционных изменений возобновляется с новой силой, поскольку, как видно, уже решено, что правительство должно быть укомплектовано в соответствии с новой конституцией. В свою очередь это требует, чтобы конституционные изменения вступили в силу не позднее 8 февраля. В противном случае 9 февраля Михаилу Саакашвили придется представить парламенту кандидатуры министров в соответствии со старой моделью.

После президентской инаугурации Нино Бурджанадзе на несколько дней оставляет Грузию, что рассматривается как выражение протеста против ограничения функций парламента. Только 1-2 февраля президент Саакашвили, вернувшись из заграницы Нино Бурджанадзе и Зураб Жвания возобновляют переговоры о разграничении функций и компетенциях парламента. О возможности достижения компромисса было объявлено 2 февраля. К концу дня единство триумvirата восстановлено, и в тот же день собирается Конституционная комиссия, которая, правда, еще не ознакомлена с текстом подготовленного законопроекта, но дает свое принципиальное согласие на то, чтобы законопроект был представлен на рассмотрение парламента без опубликования и без месячного публичного рассмотрения.⁹

Весенняя сессия парламента созыва 1999 года открывается 3 февраля; проводится заседание бюро, на котором объявляется, что законопроект должен быть рассмотрен до конца текущей недели. Во второй половине дня законопроект вносится в Парламент и передается в Юридический комитет для рассмотрения. А 5 февраля начинается рассмотрение законопроекта в парламенте, которое завершается 6-го фев-

⁸ Зураб Адеишвили – Министр Юстиции, Гиги Церетели и Михаил Мачавариани – члены блока «Бурджанадзе-демократы»

⁹ Это решение оправдывается тем, что предложенные изменения, по существу, уже были внесены в парламент Эдуардом Шеварднадзе и опубликованы весной 2001 года.

раля его утверждением. Проект публикуется в срочном порядке и дает возможность Премьер-министру укомплектовать правительство в соответствии с новой конституцией. Таким образом, парламентское обсуждение конституционных изменений происходит с молниеносной быстротой. Процесс парламентского обсуждения не оказывает большого влияния на их содержание.

Хотя пришедшие к власти революционным путем силы и не пытаются вступить в диалог со своими оппонентами, они стремятся завоевать поддержку большинства населения. Осуществление процесса ускоренными темпами и в узком кругу вовсе не означает, что правительство игнорирует общественное мнение. Наоборот, как Михаил Саакашвили, так и Зураб Жвания в своих брифингах и интервью стараются оправдать поправки к конституции и их ускоренное обсуждение стоящими перед страной неотложными и острыми проблемами. По их словам, необходимо как можно скорее сформировать правительство, которое начнет выполнять свои обязательства перед народом.¹⁰

Аргументам властей о необходимости ускоренного проведения реформ по причине остроты стоящих перед властью проблем оппоненты противопоставляют необходимость соблюдения конституционализма, законности и представительства. В течение всего этого времени со стороны оппонентов высказываются мнения, что процесс необходимо растянуть по времени, что конституционные изменения требуют более детального обсуждения и «большой почтительности со стороны тех, кто пришел к власти с обещанием защиты законности», и что ускоренное обсуждение создает опасность неограниченной концентрации власти.¹¹ По мнению оппонентов, было нарушено конституционное требование об обязательной предварительной публикации законопроекта и месячного обсуждения, к тому же срок полномочий парламента созыва 1999 года уже истек, парламента не пользуется доверием народа и не уполномочен решать вопросы конституционного значения.

В свою очередь, власти апеллировали к мнению большинства граждан и укрепляли свою позицию двумя методами: делегитимацией политических сил, не находящихся у власти (с одной стороны, Национальное движение и Михаил Саакашвили выражают волю всего народа, а с другой стороны, те, кто не стал на сторону народа, совершили политическое самоубийство¹²), и ограничением возможности критики со стороны «легитимных» политических сил. Ограничение телевизионных дебатов, которое началось 3-го февраля,¹³ связано не столько с желанием отвести от себя критику со стороны других политических партий и организаций, сколько с опасностью раскола внутри «революционных сил». В эти дни, для предотвращения возможного противостояния, делается объявление о слиянии двух партий, Национального движения и Бурджанадзе-демократы (что реально не осуществилось на этом этапе). Но это не способствовало достижению консенсуса среди «революционных сил» по вопросу

¹⁰ «Давайте утвердим эти изменения в представленном виде и дадим [возможность] новой правящей команде сформироваться и приступить к осуществлению энергичных шагов для вывода страны из кризиса» (Михаил Саакашвили, 4 февраля).

¹¹ «Содержание текста было засекречено... он даже не был опубликован... у людей не было возможности его обсудить... такие изменения дают президенту неограниченные полномочия» (Закария Куцнашвили, 5 февраля, заседание парламента).

¹² «Мы хорошо знаем, кто именно узурпировал власть... народ уже давно поддерживает эти перемены (6 февраля, парламентаское обсуждение); «Те политические группы, которые оказались на стороне Шеварднадзе во время ноябрьских событий, или по ту сторону баррикад... они совершили политическое самоубийство. Этого уже не изменить» (Гига Бокерия, 12 января, *Имеди*).

¹³ По этому вопросу, см. также приложение.

конституционных изменений. Конституционный проект подвергся яростной критике со стороны Тинатин Хидашели, Гиги Бокерия (*Рустави-2*, 2 февраля) и Кобы Давиташвили¹⁴ (который ушел с поста политического секретаря Национального движения, заявив, что «не конституцию следует подстраивать под людей, а наоборот, люди должны подстраиваться под конституцию», 3 февраля), что создало угрозу не только единству правящей партии, но и ее легитимности, лишая ее действия имиджа единственно верного пути. Реакция Михаила Саакашвили на отставку Кобы Давиташвили исключила возможность дискуссии с оппонентами: *«Меня не интересуют личности, на моей стороне должен быть грузинский народ. Мне необходима поддержка народа, у меня есть поддержка народа и... с помощью народа я доведу борьбу с этой мафией до конца».*

Мы еще вернемся к этому высказыванию, исключительно точно отвечающему задаче легитимации нелиберальной демократии.

3. В каком направлении изменилась конституция? Содержательный аспект

Современные конституции, как правило, содержат отдельные главы и параграфы, касающиеся защиты прав человека. Хотя эта часть конституции имеет большое значение с точки зрения утверждения либерализма, она не является, как подчеркивает Джовани Сартори¹⁵, главной целью написания конституции. Можно представить себе конституцию без декларации прав человека (например, первоначальный вариант конституции США), но невозможно представить себе конституцию без механизмов регулирования власти и распределения функций власти. В первую очередь конституция создает рамки государственной власти; конституционные изменения 2004 года также коснулись главным образом именно структуры центральной власти.

По содержанию, главным компонентом конституционных изменений 2004 года стало введение кабинета министров и учреждение поста премьер-министра. Эта поправка, которая неоднократно предлагалась различными оппозиционными политическими партиями и политиками еще во время правления Эдуарда Шеварднадзе, всегда оправдывалась необходимостью повышения эффективности власти и, в то же время, определенного дистанцирования президента Шеварднадзе от решения внутренних экономических проблем. Такие же предложения поступали и со стороны парламентского большинства (Союз Граждан Грузии), стремившегося усилить свое влияние на исполнительную власть. Многие оппозиционные партии выдвигали подобные инициативы, включая Союз традиционалистов и Лейбористскую партию, которые подготовили собственные законопроекты, в то время как Союз промышленников внес идею создания кабинета министров в свой программный документ. Ближе всего к реальному воплощению в жизнь эта идея оказалась весной 2001 года, когда президент внес на рассмотрение парламента соответствующий законопроект, который был опубликован для всенародного обсуждения весной 2001 года. Тем не менее, парламентские дебаты по этому законопроекту не состоялись, поскольку стало ясно, что он не сможет получить достаточного числа голосов в парламенте. Часть критиков указали на недемократичность законопроекта и вновь подняли вопрос о преимуществе парламентской формы правления. Кандидатура будущего премьер-министра (Зураб Жвания) вызвала менее явное, кулуарное сопротивление.

¹⁴ Тинатин Хидашели, Гига Бокерия – представители неправительственных организаций, активно участвовавшие в «Революции Роз»; Коба Давиташвили – один из лидеров Национального движения.

¹⁵ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, New York University Press, 1994, 1997

На фоне предыдущих дискуссий перспектива учреждения поста премьер-министра в 2004 году породила следующие проблемы: В каком направлении могла в результате этого измениться политическая система страны? Учреждение кабинета министров, которым должен руководить премьер-министр, само по себе ничего не говорит о политическом устройстве страны. Кабинет министров может существовать как в парламентской, так и в полу-президентской или суперпрезидентской республике. В качестве примеров подобных моделей в ходе общественного обсуждения часто приводятся «Европа», «Франция», «Россия и Туркменистан»: «Это совершенно европейская модель» (Зураб Жвания, 27 января, *Рустави-2*). «В качестве основы была взята французская модель» (Михаил Мачавариани, 27 января, *Рустави-2*). «Это не французская модель. И практика тоже другая. Она занимает промежуточное положение между российской и туркменской моделями. Это не демократическая конституция» (Коба Давиташвили, 5 февраля, парламентское обсуждение). Подобные оценки не дают однозначного определения характера желаемой модели. С одной стороны, если речь идет о полупрезидентской форме правления, то к этому времени старый аргумент о том, что Шеварднадзе не в состоянии управлять экономикой, уже потерял свою актуальность. Напротив, в новоизбранном президенте (в ноябре он все еще «лидер победившего народа», хотя его будущее президентство ни у кого не вызывает сомнений) концентрируются все чаяния народа о хорошем правлении в будущем. Таким образом, прежнее стремление ограничить исполнительную власть президента больше не оправдывает отказа от президентской формы правления. С другой стороны, конституционные изменения могут вызвать чрезмерную концентрацию власти в руках президента, как это было зафиксировано в критике проекта 2001 года, что поставит под сомнение декларируемый демократический характер революции.

Традиционно, парламентская модель ассоциируется в Грузии с большей демократией, а президентская – с опасностью диктатуры. Тем не менее, в январе 2004 года в ходе дискуссии о выборе наилучшей модели правления для страны эксперты практически единогласно отвергли парламентскую модель как желательную (в глазах многих), но нереализуемую в сложившихся реалиях. Кроме того, для «неправительственного сектора» довольно неожиданно оказалась неприемлемой смешанная система. Таким образом, осталось всего несколько альтернативных вариантов: а) сохранение существующей президентской системы и делегирование, в ее рамках, части исполнительной власти президента премьер-министру и кабинету министров; б) учреждение поста вице-президента (Зураб Жвания) в рамках этой же системы; в) увязывание реформы центральной власти с урегулированием территориального устройства страны и территориальным перераспределением власти; г) начало широкомасштабных конституционных реформ, сроком на два года, и проведение новых парламентских выборов сразу же после вступления в силу модели, разработанной в результате этих реформ.

Эти предложения, высказанные как альтернатива инициативам власти, не стали предметом обсуждения, а характер будущей системы до конца остался туманным. Вначале Михаил Саакашвили несколько раз упоминает сильное президентское правление, в котором необходим премьер-министр, для того чтобы освободить президента от каждодневных забот.¹⁶ На этом фоне остается непонятным апеллирование властей к «европейской» и «французской» моделям. Только в первых числах февраля, после достижения компромисса с Нино Бурджанадзе, Михаил Саакашвили объявил, что принятая модель «в определенной степени ограничивает президентские полномочия»,

¹⁶ «Будет сильное президентское правление» (Михаил Саакашвили, 18 января, НТВ).

что «если президент не сможет заручиться большинством в парламенте, его положение сильно осложнится» (3 февраля), и что «Грузия переходит от президентской республики к полу-президентской модели» (5 февраля).

Оппоненты, естественно, не разделяли этих оценок. Для них законопроект означал чрезмерное усиление исполнительной власти и связанную с этим угрозу авторитаризма. Хотя можно предположить, что, по сравнению с первоначальным вариантом, в окончательном варианте полномочия парламента действительно в определенной степени выросли. Как видно, это касается главным образом того, что возможность роспуска парламента допускается лишь в строго определенных случаях, а парламента получает безусловное право на роспуск правительства.¹⁷ В результате торга председатель парламента получил определенные дополнительные полномочия: контроль над контрольной палатой, регламентом и бюджетом парламента, а также возможность заведовать парламентам зданием.

Утвержденная 6 февраля модель правления не получила окончательной единой оценки по поводу ее характера. По-видимому, этот вопрос остался в повестке дня будущих политических дебатов: какой является новая система – полупрезидентской и «европейской» или суперпрезидентской и «туркменской», демократической или авторитарной? Модель имеет явно выраженный временный, переходный характер, что было зафиксировано в выступлениях всех государственных лидеров. В определенной мере подобные заявления должны быть восприняты как частичное признание ее несовершенства. Хотя предполагаемый срок ее действия (6-7 лет)¹⁸ – после которого, как было заявлено, должен произойти переход к парламентам модели, – также указывает на то, что для власти этот переходный период ассоциируется со временем ее правления.

4. Конституционные изменения: личности или институты?

Одним из самых сильных аргументов противников реформ было утверждение, что конституцию подгоняют под определенных людей: «Три человека стали на лестнице и заявили: я должен быть президентом, я – премьер-министром, а я – председателем парламента. Два поста уже существуют, и теперь мы должны ввести третий – так государство не строят» (12 января, *1-й канал*, Иракли Мелашвили).

В целом, Михаил Саакашвили, как в своих публичных выступлениях, так и в политических решениях, несмотря на вышеприведенные заявления («меня не интересуют личности»), придает большое значение именно личностям: когда он критикует старое политическое устройство, он во всем обвиняет персонально Эдуарда Шеварднадзе; когда он пытается объяснить, что в будущем изменится к лучшему, он в первую очередь обещает, что к власти придут новые, профессиональные и порядочные люди; когда он борется с коррупцией, он наказывает конкретных людей. Оппоненты, наоборот, говорят именно об институтах и структурах, а не о личностях.

¹⁷ («В первом варианте парламента был очень слабым, и я не собиралась быть председателем парламента при таком варианте», Нино Бурджанадзе, *Рустави-2*, 2 февраля; «Я целый месяц боролась за эти рычаги воздействия (имеются в виду парламентам рычаги воздействия), а иначе законопроект был бы опубликован еще месяц назад», Нино Бурджанадзе, *Мзе*, 4 февраля).

¹⁸ «Господин Зураб Жвания считает целесообразным, чтобы парламента принял данный законопроект, с условием, что по истечении семи лет конституция будет в обязательном порядке пересмотрена» (протокол заседания конституционной комиссии, 2 февраля).

Вопрос переплетения проблемы личностей и проблемы институтов в процессе конституционных изменений действительно актуален, если учесть, что три института – президент, кабинет министров и парламент – в процессе выработки модели уже персонифицированы в трех личностях, ведущих эти переговоры.

В принципе, рациональные действия любого политика направлены на усиление его власти и влияния. Но эти мотивы не подходят для публичной легитимации тех или иных действий. Политик, занимающийся публичной политикой, должен оправдывать свою претензию на власть теми или иными общественными интересами. В качестве примера можно привести ответ Нино Бурджанадзе на прямой вопрос одного из журналистов, в котором она, с одной стороны, опровергла слухи о борьбе за власть внутри триумvirата, а с другой стороны, признала, что «каждый хочет, чтобы там, где он находится, было больше рычагов для осуществления конкретных дел» (2 февраля, *Рустави-2*).

С этой точки зрения, необходимость публичной легитимации связывает политика по рукам и ногам, ограничивая поле для маневрирования. В условиях публичной политики он не может приводить взаимоисключающие аргументы для оправдания своих действий. Таким образом, публичность является для политики позитивным и стабилизирующим фактором, усиливающим ее предсказуемость. Легитимные действия должны выглядеть беспристрастными и не быть произвольными. Оппоненты могут мастерски использовать старые заявления. Так, газета «24 Саати» опубликовала интервью с Михаилом Саакашвили, записанное в 2001 году, в котором он критикует проект Эдуарда Шеварднадзе, используя приблизительно те же аргументы, что и его нынешняя оппозиция (стремление подстроиться под личность, копирование «киргизской модели» взамен «французской»). Со стороны власти сильным аргументом является упрек в адрес оппозиционных политических партий в том, что они всегда поддерживали идею создания кабинета министров, теперь же они яростно противостоят ее реализации.

Модель рационального поведения политика практически идеально подходит для описания стратегии авторов конституционных изменений. Ни Саакашвили, ни Жвания публично не говорят о проходящем между ними торге по поводу полномочий. Они представляют обществу будущие изменения как совместный проект, хотя можно предположить, что между ними идет определенная борьба за разделение полномочий, поскольку Саакашвили больше склонен публично высказываться о сильной президентской власти, а Жвания – об ответственном кабинете министров. Иную позицию занимает будущий председатель парламента, которая защищает идею предоставления парламента (и себе) более широких полномочий, и не только кулуарно, но и публично стремится «завоевать симпатии» тем, что ей удалось защитить парламент от чрезмерного ослабления. Еще один игрок – парламент, который в последний момент получает возможность повлиять на законопроект, практически не может внести какие-либо изменения в документ (различие между внесенным в парламент проектом и окончательным текстом незначительно); единственная статья, набравшая достаточного числа голосов в ходе голосования, касалась ограничения прав членов парламента – ослабления их иммунитета.¹⁹

Те изменения, у которых не было лично заинтересованных оппонентов, или их оппоненты не имели достаточных рычагов для защиты своих интересов, прошли гораздо безболезненнее. Так, например, из новой конституции исчезло положение о том, что президент не может занимать руководящий партийный пост. Второе изме-

¹⁹ Этот параграф конституции был изменен уже парламентом нового созыва.

нение касалось минимальной явки избирателей, необходимой для того, чтобы считать президентские выборы состоявшимися. Из нового варианта исчезло требование обязательной 50-ти процентной явки избирателей. Третье ограничение касалось принятия таких законов в парламенте, которые могут увеличить бюджетные расходы без согласования с правительством. В свое время все эти три аспекта были использованы против Шеварднадзе (он был лидером Союза Граждан Грузии; официальные данные о явке избирателей в ходе президентских выборов 2000 года не вызывают доверия; в предвыборный период парламент принимал популистские законы о повышении пенсий и зарплат, в то время как в государственном бюджете не было денег на их реализацию) и могли бы быть направлены в будущем против Михаила Саакашвили (безальтернативный лидер Национального движения; данные о явке избирателей на президентских выборах 2004 года также сомнительны). Как видно из одной реплики Нино Бурджанадзе, одно из изменений – ограничение законодательных полномочий парламента – было предметом разногласий в ходе подготовки законопроекта, и все эти изменения вызывают вопросы в ходе парламентских дебатов, но, в конечном счете, они получают одобрение парламента. С другой стороны, отношения правительства с оппонентами по таким пунктам, которые совсем не касаются вопросов власти, выглядят конструктивнее. Речь идет о проблеме двойного гражданства – в этом пункте Михаил Саакашвили идет на большие уступки.

Другие силы, имеющие претензию на политическое влияние или готовящиеся к будущей политической борьбе, критикуют законопроект с позиций конституционализма и верховенства закона, о чем будет сказано ниже. Именно в их адрес, говоря о необходимости консолидации, президент произносит фразу: «Меня не интересуют личности, народ на моей стороне». Имеется в виду, что «народ», как единица демократической легитимации, может иметь только одного правителя, осуществляющего его репрезентацию, вокруг которого будет консолидирована вся власть. Все имеют возможность принять участие в этом правлении, но это участие исключает политическое противостояние – «ничего не сможет противостоять процессу консолидации Грузии, это моя инициатива, я хочу, чтобы объединились партии и политики, если только мы хотим выбраться из той трясины, в которую втянул нас Шеварднадзе» (Михаил Саакашвили, 3 февраля).²⁰

5. Почему нужны изменения в конституции? Легитимация и делегитимация

Повышение эффективности власти, как аргумент для создания кабинета министров, являлся доводом в пользу изменений еще в предшествующий период, когда практически все политические силы поддерживали идею создания кабинета министров и разделения постов главы государства и главы правительства. Групповая ответственность правительства, максимальная концентрация на каждодневной деятель-

²⁰ Консолидация власти, как было сказано, необходима для преодоления переходного периода. Так, например, законопроект, внесенный в парламент одновременно с конституционным законопроектом и предусматривающий назначение районных гамгбелли президентом и усиление института полномочных представителей президента в регионах, обосновывался тем, что он носит временный характер и необходим потому, что в противном случае у власти в регионах останутся представители старого правительства и «мы не могли допустить, чтобы в регионах страны правили кадры Шеварднадзе» (Зураб Адеишвили, *24 e Саати*, 4 февраля).

ности, проведение реформ и т. д. постоянно фигурирует в выступлениях защитников законопроекта.²¹

Преодоление кризиса в постреволюционной Грузии является еще более сильным аргументом для оправдания концентрации власти. Законопроект подчеркнуто направлен на преодоление переходного периода, на быстрые реформы, которые должно провести правительство. «Нам нужны такие изменения, которые позволят нам эффективно править страной» (Михаил Саакашвили, 29 января, *1 канал*). «Благодаря этому законопроекту президент... получит возможность управлять кризисными ситуациями. Если парламент не утверждает бюджет, и вопросы блокируются намеренно, президент будет иметь право распустить парламент» (Гиги Церетели, 21 января). «Если президент и премьер-министр считают, что это – единственный способ поставить страну на ноги, в такой ситуации вполне естественно принять такую модель, которая будет работать и будет эффективной» (Нино Бурджанадзе, 2 февраля).

Оппоненты видят признаки диктатуры в такой концентрации власти. По их мнению, изменения упразднили несколько рычагов, которые в свое время были использованы Жвания и Саакашвили против правительства Шеварднадзе, и которые в будущем могли быть использованы против них следующей оппозицией. Поскольку по конституции 1995 года президент не имел права распускать парламент, парламент мог перейти в крайнюю оппозицию, сняв, в то же самое время, с себя ответственность, блокировать эффективные действия правительства, создать кризис власти и использовать его против президента. Получив право роспуска парламента, президент избегает опасности такого развития событий. «Эта команда рубит ту ветку, с которой она пришла» (Коба Давиташвили, 5 февраля).

Весь процесс обсуждения содержания законопроекта, в том виде, в каком он предстал перед обществом, может быть охарактеризован как борьба легитимации и делегитимации в непересекающихся плоскостях. Правительство апеллирует к эффективному правлению, переходному периоду, экстремальным условиям, необходимости сильной власти для преодоления кризиса, европейской модели, реализации воли народа, необходимости учитывания сложившихся реалий.

Оппоненты оперируют такими понятиями, как ограничение демократии, путь к диктатуре, тирания, монархия, российская модель, туркменизация и т. д.

Из вышеприведенного списка видно, что плоскости, в которых находятся сторонники и противники законопроекта, не пересекаются. Сторонники делают позитивистский акцент на эффективном правлении, у оппонентов наблюдается нормативная обеспокоенность в связи с ограничением конституционализма.

Это несовпадение не определяется (в значительной мере) ценностями сторонников и оппонентов, их мировоззренческими позициями. Оно в большой степени связано с той разницей, которая существует между ними в реальном политическом процессе. То есть, быть в оппозиции в Грузии означает апеллировать к правам, к ограничению власти и верховенству закона, а быть у власти означает апеллировать к интересам народа и учитыванию реалий. Как видно, подобное несовпадение имеет традиционный и обычный характер для сложившейся в последние несколько лет политической системы Грузии, в которой политические вопросы рассматриваются, как правило, не в горизонтальной плоскости выработки политической стратегии (кон-

²¹ «Стиль правления, механизмы, которые функционировали в предыдущий период, были неэффективны; экономика, финансы, энергетика и все те отрасли страны, которые якобы координировались государственным министром, оказались в довольно тяжелом положении» (Гиги Церетели, 12 января, *Иберия*).

куруция политических партий, режим диалога, одна плоскость), а в вертикальном измерении, в манере легитимации-делегитимации (либеральная общественность защищает себя от чрезмерного давления со стороны государства). Эффективное правление и учет реалий, как аргумент власти, и диктатура, как обвинение оппозиции, выступающей в роли защитника либеральных и правовых ценностей, являются тем доминантным дискурсом, который утвердился в Грузии.

Следует признать, что были предприняты некоторые попытки вторгнуться в плоскости друг друга и изменить аргументацию. Так, сторонники Михаила Саакашвили, не заинтересованные в делегитимации режима Саакашвили, критикуя законопроект, старались говорить, помимо ограничения демократии, также и о неэффективности предложенной системы. По их мнению, эта модель обречена на кризис, вызванный сосуществованием двух сильных фигур внутри исполнительной власти. Однако этот аргумент был изначально слабым, поскольку он связывал измерение «эффективности» только с исполнительной властью, а представительство – с законодательной, что само по себе характеризует только президентскую модель: «философия исполнительной власти не подразумевает того, чтобы она была представительной. Она должна быть эффективной» (Леван Рамишвили, *24 Саати*, 16 января).

Власти также пытались защититься от обвинений в диктатуре. «Разговор о диктатуре – это довольно безответственный разговор. Выходит, что во всех странах Европы – диктатура» (Зураб Жвания, *Мзе*, 5 февраля). «Та оппозиция, которая сейчас шумит в парламенте, они – шеварднадзисты, и немного странно слышать с их стороны разговоры о демократии» (Михаил Саакашвили, 5 февраля).

И одно и второе, это – контраргументы, не имеющие определяющей роли для дискурса. Ведущими все же остались легитимация как результат эффективности (власти) и делегитимация как результат несправедливости (тирания, диктатура). *Если вспомнить, что этот дискурс представляет собой доминантный политический дискурс между правительством и оппозицией в течение всего постсоветского периода, то можно говорить об устойчивости политической системы, а не о ее радикальной трансформации в результате ноябрьских событий. Между властью и ее оппонентами сохраняется радикальный разрыв и поляризация с тем же знаком, который существовал всегда: злоупотребление властью, узурпация и диктатура, как лозунг оппозиции; обещание эффективного правления и обеспечение поступательного развития страны как аргументы власти. Это не похоже на политическую конкуренцию между партиями. Ведущий дискурс больше формируется противостоянием общества и государства.*²²

6. Легитимация государства, права человека, верховенство закона, редистрибуция и развитие

Эффективное развитие и быстрые преобразования, или конституционализм и защищенность от концентрации власти: проявляется ли эта дихотомия только в дискуссии о конституционных изменениях, или также и в других политических явлениях? Внесение поправок в высший закон государства – конституцию – происходило на фоне смены самого стиля легитимации государства и его функционирования. Государство начало приводить в действие правоохранительные структуры для наведения порядка и борьбы с коррупцией, чего раньше практически не происходило.

²² Не случайно, что грузинские оппозиционные политические партии часто называют своим главным оппонентом не власть, а средства массовой информации.

Легитимация постреволюционного усиления государства основывалась на наведении порядка, приведении в действие государственного аппарата и наказании нарушителей закона. В доминантном дискурсе политическая и правовая ответственность за прежнюю слабость государства была возложена на «Шеварднадзе и его клан», в то время как борьба за законность основывалась на разделении народа и «криминальных элементов» и «коррупционеров»: «Все, кто создавал эту коррупционную систему, должны понести очень строгое наказание», «нужно навести порядок... Шеварднадзе все унес домой вместе со своими сообщниками, государственная казна разграблена», «Мы начинаем жить порядочно» (Михаил Саакашвили, 21 января).

Усиление государства в этот период опирается на мощную общественную кампанию символической агрессии и устрашения. Усиление государства и приведение в действие силовых структур в первую очередь берет начало в заявлениях и воле Михаила Саакашвили. Оно также опирается на другие элементы общественной кампании: заявления других высокопоставленных чиновников, показательные карательные акции, демонстрация силы.

В этот период новые министр внутренних дел и генеральный прокурор задерживают и предъявляют обвинения целому ряду бывших или действующих чиновников. Их задерживают по обвинению в хищении государственного имущества в особо крупных размерах (или превышении полномочий), и приговаривают к трехмесячному предварительному заключению. После того как президент национальной футбольной федерации, обвиненный в укрывании налогов, был отпущен на свободу, покрыв задолженность перед государством, возникло подозрение (которое впоследствии оправдалось в большинстве случаев), что других задержанных ожидает такая же судьба – если они перечислят значительные суммы в государственный бюджет, их дело не дойдет до судебного разбирательства и вынесения приговора.

Лейтмотивом кампании является борьба с коррупцией и преступностью. «{новый прокурор должен}... похоронить дракона коррупции. Преступники будут сопротивляться, это сопротивление будет как криминальным, так и политическим... мы надемся на поддержку общественности» (Михаил Саакашвили, 12 января). «Как будущий президент, я посоветовал моему коллеге, министру юстиции, использовать силу в случае любой попытки бунта в тюрьме, – и я хочу, чтобы это хорошо услышали преступники, находящиеся в тюрьмах и за пределами их стен, – открывать огонь при любой попытке бунта и уничтожать на месте всех тех преступников, которые пытаются взбаламутить ситуацию» (Михаил Саакашвили, 12 января); «Воры и воровской менталитет должны быть искоренены», «Вор должен сидеть в тюрьме» (Гия Барамидзе, 2 февраля). Однако угрозы звучат в адрес не только нарушителей закона. На заседании парламента от 14 января Вано Мерабишвили²³ ответил следующим образом противникам утверждения знамени с пятью крестами как государственного флага: «Это попытка контрреволюции, и государство, соответственно, применит против контрреволюционеров те меры, которые они заслуживают».

Эти и другие словесные заявления подкрепляются визуальными материалами: вооруженные полицейские в масках силком тащат гражданских лиц в тюрьму, дубинками разгоняют участников немногочисленных митингов, проводят операции по задержанию вооруженной группы (Зугдиди, группу арестовали на рассвете в собственных домах, имеются раненные), бывшего министра с больным сердцем несут в следственный изолятор на носилках, и т. д.

²³ Вано Мерабишвили – один из лидеров Национального движения.

В то же самое время население начинает требовать выполнения предвыборных обещаний; в число этих обещаний входит повышение пенсий в два раза, погашение задолженностей, и т. д. В различных регионах начинаются выступления беженцев, педагогов, пенсионеров, у которых появилась надежда с помощью публичных акций добиться удовлетворения своих законных требований – выплаты задолженности по пенсиям и зарплатам. Невозможность удовлетворения этих требований («бюджет разграблен») непосредственно связана с мерами властей по задержанию чиновников предыдущего правительства. «Это те люди, из-за которых пенсионеры не получают пенсий, а беженцы в Зугдиди остаются без своих нескольких лари» (Зураб Жвания, 22 января, Рустави-2).

Как показывают вышеприведенные цитаты, в этом дискурсе трудно отделить правовое преступление от политического. Эта проблема типична для постреволюционных режимов, которые стараются наказать нарушителей предыдущего режима. Им, как правило, трудно отличить правосудие от политической мести. А в тех случаях, когда речь идет об экономических преступлениях, – тем более, когда эти преступления носят массовый характер, то есть универсальное применение закона невозможно, – существует опасность перераспределения собственности от старой элиты к новой правящей элите, что особенно проявляется в нижних эшелонах власти и в регионах.

Что происходит – защита общественных интересов или укрепление собственной политической власти? Этот вопрос возникает у многих журналистов. Верховенство закона и права человека становятся лейтмотивом критики правительства. Эта критика звучит на оппозиционных телеканалах, и сторонники правительства в ней не участвуют (единственным исключением, возможно, является Елена Тевдорадзе: «Люди требуют порядка, но нельзя бороться с беззаконием незаконными методами», *Иберия*, 14 января). Появляется информация о применении пыток против задержанных, звучат призывы соблюдать презумпцию невиновности, также звучат такие высказывания, как «отголосок 37-го года», «начало диктатуры», «репрессии», и т. д.

Таким образом, усилению государства сопутствуют как надежды, так и опасения. Надежды на восстановление социальной справедливости и законности, и опасения государственного произвола, реставрации неправовых и нелиберальных методов. Советский опыт и остатки советского менталитета не исключают, что все эти явления могут сосуществовать: «Мы зовем Саакашвили Сталином... потому, что он хороший и справедливый» (простой гражданин, 19 февраля, *Имеди*).

Корни такого понимания справедливости опять нужно искать в советской легитимации государства. Советское государство, особенно в сталинский период, осуществляло две глобальные экономические и социальные функции: оно проводило модернизацию и экономическое развитие советского типа, и осуществляло перераспределение продуктов экономической деятельности в соответствии с принципами социальной справедливости. До тех пор пока существовала вера в то, что государство и его руководящая сила, Коммунистическая партия, успешно справляются с этими двумя функциями, система сохраняла легитимность. Таким образом, это не была просто деспотическая, ограничивающая свободу организация. Государство было для своих подданных источником социальной справедливости, видения будущего и экономической безопасности.

Переход на демократическое правление и рыночную экономику создал такую ситуацию, когда государство не могло осуществлять многое из тех функций, которых ждало от него население. В обоих аспектах – развитие и справедливое перераспределение – Грузия погрузилась в глубокий кризис. В течение многих лет рост валово-

вого национального продукта оставался на очень низком уровне, а экономическое неравенство в обществе росло катастрофическими темпами. Возникла клиентелистская коррупционная система, в которой выживание каждого человека стало его личным делом.

Как видно, новые экономические отношения не смогли сделать экономическое неравенство легитимным и не смогли создать в обществе слой богачей, приемлемый в глазах общества. Коррупция стала главным аргументом против разбогатевших в последние годы людей: некоторые нажили свое богатство взятками и злоупотреблением своим служебным положением, другие – несправедливой приватизацией и уклонением от налогов. И то и другое породило «частное владение», а не «частную собственность» – капитал, построенный на политических, а не правовых, началах. По этим или другим причинам этот капитал не смог работать экономически эффективно и не смог оправдать свое существование параметрами экономического роста.

С изменением политической власти начинается изъятие этого слабо легализованного капитала, возвращение его государству и/или новое перераспределение (эта последняя тенденция в рассматриваемый период находится в начальной стадии). Бывшим государственным чиновникам предъявляются обвинения в присвоении государственных средств, которые должны быть возвращены народу. Вместе с конституционными изменениями в парламент вносится пакет поправок к существующему законодательству, которые узаконивают конфискацию недокументированного или незаконно нажитого имущества, включая частную собственность, приватизированную с помощью взяток.

Этот контекст в определенной мере объясняет, почему в конституционном дискурсе измерение эффективного развития ассоциируется только с действиями властей, в противовес чему фигурируют только правовые и нормативные параметры. С точки зрения как экономического развития, так и справедливого перераспределения, государство вновь рассматривается как главная действующая сила, а существующие экономические отношения, как видно, не находят легитимной аргументации для того, чтобы представить себя источником защиты общественных интересов. Иными словами, такой аргумент, как то, что стремление к ограничению власти и к свободе является в то же время предпосылкой эффективного развития общества, не работает.

7. Партия и государство: Новый флаг

Одним из параметров, которым должна отвечать конституция, является обеспечение равноправной политической конкуренции: «Конституционная модель должна служить развитию демократии, развитию политической конкуренции и развитию политической мысли в стране» (Дато Усупашвили, 30 января, *Имеди*). Политический плюрализм – это институт, противоположный советской модели партии-государства, легитимация которого одновременно означает легитимацию разнообразных (а не единственной) политических идеологий развития страны и исключает то, что одна доминантная партия будет поставлена в особые условия.

Ключевым моментом преобразования советской конституции в постсоветскую демократическую конституцию являлось упразднение ее шестого пункта. В этом пункте конституции была зафиксирована однопартийность и руководящая и определяющая роль Коммунистической партии в государстве. Правящая партия, ее идеология и ее аппарат, который доминировал во всех государственных структурах, созда-

вали институциональную модель партии-государства, которая предопределила много врожденных пороков государственного правления в постсоветский период.

Дистанция между партиями и государством, которая существует в либеральных демократиях, определяется и обеспечивается тем, что легитимация этих институтов происходит по различным правилам. Партии получают легитимность (приобретают власть) с помощью голосов большинства – это принцип демократической легитимации. Государство олицетворяет не большинство, а общую волю (республиканский принцип), которая включает и права отдельных граждан (либеральное измерение). Это различие между волей большинства (правящая партия) и общей волей (государство) отсутствует в такой структуре, где именно демократическое большинство оправдывает подчинение государства правящей партии и слияние с ней.

В глазах многих, ноябрьские события были направлены на искоренение последних проявлений советской традиции партии-государства, но уже в январе стало ясно, что реинкарнация старой традиции неизбежна и при новой власти. Принятие нового государственного флага стало одним из первых символических проявлений этой тенденции.²⁴

За несколько лет до ноябрьских событий флаг Национального движения с пятью крестами использовался как символ симбиоза Михаила Саакашвили и грузинской государственности. Вместе с флагом Европейского Союза этот флаг украшал официальные брифинги министра юстиции Михаила Саакашвили, он развевался над крышей Тбилисского сакребуло, когда председателем сакребуло был Михаил Саакашвили. Сразу же после отставки Эдуарда Шеварднадзе он был водружен над Государственной канцелярией, а впоследствии был использован для борьбы против режима Аслана Абашидзе.²⁵

В символике знамени с пятью крестами проявляются многие ценности большинства грузин. Оно имеет религиозное значение, что созвучно представлениям грузин о том, что именно православие сохраняло грузинскую культуру на протяжении столетий. Появление креста на государственном флаге укрепляет надежду части населения на то, что православие будет объявлено государственной религией. В то же самое время, это знамя имеет историческое значение – оно фигурирует на древних картах и часто интерпретируется как символ грузинской государственности. Таким образом, оно хорошо соответствует таким ценностям консервативной части населения, какими являются язык, родина, вера. С другой стороны, оно совмещает в себе

²⁴ Кроме этой символической характеристики, в последующий период признаки партия-государство укрепляются и другими характеристиками. Ими являются массовая замена государственной и местной бюрократии новыми политическими кадрами, однопартийный парламент и отказ на просьбу Совета Европы снизить 7-ми процентный барьер на парламентских выборах, продолжение традиции манипулирования выборами, включая активное включение президента в предвыборную агитацию в пользу своей партии, и др.

²⁵ Подобно Саакашвили, Аслан Абашидзе в последние годы использовал темно-синее знамя со звездами как символ Союза Возрождения и, в то же самое время, Аджарской автономии. Противостояние этих двух символов становится доминантой политической борьбы в январе в Батуми, где параллельно проходят митинги сторонников Михаила Саакашвили и Аслана Абашидзе. Сторонники Саакашвили попытались 12 и 13 января поднять знамя с пятью крестами в Аджарской автономии, но безрезультатно, поскольку сторонники Аслана Абашидзе не позволили им сделать это. Эта борьба за подъем знамени получает новое развитие 14 января, когда грузинский парламент меняет государственную символику и принимает новое государственное знамя с пятью крестами. С 19-го января движение Саакашвили «Наша Аджария» возобновляет попытки поднять знамя и уже почти на легитимных началах устанавливает флаги над государственными учреждениями Аджарии, одновременно проводя митинги с требованием отставки Аслана Абашидзе.

и ценности революционных сил: Европа, реформы, демократия (особенно когда используется рядом со знаменем Европейского Союза, как это было во время инаугурации Михаила Саакашвили, и тогда, когда – как это произошло впоследствии – Михаил Саакашвили распорядился установить знамя Европейского Союза во всех государственных учреждениях).²⁶

Таким образом, можно сказать, что символика нового флага находит легитимацию среди большинства населения, проистекающую как из прошлого, так и будущего. В то же самое время, сам факт и метод замены флага вызывает яростный протест со стороны оппонентов власти. Они рассматривают его не как выражение общей воли, а как подчинение этой воли частным политическим интересам.

Смена флага 14 января происходит так неожиданно, что дискуссия о флаге начинается в средствах массовой информации лишь постфактум. В этой дискуссии прозвучит много аргументов как в защиту флага (флаг красивый, это флаг надежды, флаг должен выражать государственную идеологию, эта идеология имеет основой флаг, церковь, веру, культуру), так и против него (это флаг крестonosцев, а не грузинский флаг, форма крестов должна быть другой, флаг читается неоднозначно, что недопустимо, старый флаг тоже дорог для многих и заслуживал уважения, нельзя было менять флаг без публичного обсуждения, и т. д.). Хотя главным, наверное, все-таки является то, что это, с одной стороны, флаг победившего народа и символ установления нового народного режима, а с другой стороны, это партийный флаг, который также символизирует подавление государства политическим движением. Исходя из сложившихся условий, происходит политизация флага. То есть, в глазах оппонентов тот факт, что этот флаг является знаменем большинства, а не общенациональным флагом, становится его главным характеризующим элементом, также как и Национальное движение является для них всего лишь политическим, а не общенациональным движением. Для сторонников флага, с точки зрения которых победителем в революции был «народ», флаг выражает общую волю и единство, и его политизация, которую они признают, является лишь досадной, но незначительной деталью.

За объявлением флага Национального движения государственным флагом не последовала смена флага самим политическим движением. Движение и флаг по-прежнему отождествляются друг с другом, так же как флаг и государство. Впоследствии, во время мартовских парламентских выборов, Национальное движение приняло участие в выборах под этим (уже государственным) флагом. Таким образом, постсоветский символ политического плюрализма – равноправная и свободная конкуренция партий – теряет символическую легитимацию, а политический курс и воля Национального движения оказываются вне политической конкуренции.

Проблема флага все еще является вопросом взаимоотношений партии и государства. Национальное движение осмысливает себя выразителем единой воли народа. Легитимация флага, также как и легитимация конституции, опирается, с точки зрения власти, на общую волю, а с точки зрения оппозиции, на волю большинства с игнорированием прав меньшинства.

²⁶ «Христианское знамя является выражением нашей европейской интеграции» (Михаил Саакашвили, 28 января), «Наш неизбежный курс – это европейская интеграция... мы не случайно подняли сегодня знамя Европейского Союза. Это знамя является и флагом Грузии потому, что выражает сущность нашей истории, нашей цивилизации, нашей культуры и перспективы и видение нашего будущего» (25 января, инаугурация).

8. Заключение

Нелиберальная демократия, о которой говорилось в начале статьи, испытывает дефицит конституционализма и либерализма и стремится к концентрации всей полноты власти в руках избранного лидера.

Институционализация политического плюрализма и ограничение воли большинства рамками конституционализма, очевидно, не являлись целью авторов конституционных изменений. Напротив, акцент делался на консолидации, преодолении кризиса и проведении реформ в кратчайшие сроки. Временный, переходный характер новой модели связан с тем контекстом, который постоянно фигурирует в процессе конституционных дебатов. Этот контекст формируется представлениями о том, что ноябрьские события были не просто сменой правительства, а системным преобразованием, революцией, радикальным отмежеванием от прошлого, переходом к другой системе. «Так, как было раньше, больше не будет», «беспрецедентный» и другие высказывания Михаила Саакашвили в его выступлениях постоянно подчеркивают это: «В Грузии рухнет постсоветская система» (Михаил Саакашвили, 22 января).

Переход от одной системы к другой, временное положение, введенное по воле правителей страны, которое принесет всеобщее процветание и счастье, но только в будущем, ускоренное развитие, которое будет осуществляться политическим руководством и которое приведет к сближению с цивилизованными странами (в данном случае с «Европой»), борьба против горстки «преступников», которые препятствуют прогрессу, – это все очень традиционно и знакомо в случае постсоветского пространства.

В последние 15 лет в Грузии сменилось три режима, и ни разу – путем выборов. Выборы проводятся только постфактум для легитимации уже признанной власти. Проигравшая политическая сила ни разу не осталась в политике, переходя всегда в политически маргинальное состояние. Кроме Звиада Гамсахурдиа и Джабы Иоселиани, все политические лидеры перебрались в новую власть из обломков старой. Каждое правление имело одного харизматического лидера, одну правящую партию и заклятых врагов, мечтающих о реванше, в глазах которых в стране правит диктаторский режим, легитимность которого сомнительна и неустойчива.

Почему в Грузии происходит именно такое, а не другое институциональное развитие? Не делая никаких причинно-следственных выводов, можно попытаться связать институты с характером политического дискурса.

Если оппозиция всегда выдвигает обвинения в диктатуре, а власти оправдываются позитивными преобразованиями и необходимостью учитывания реалий (как это было во время последних трех режимов), то возможен следующий результат: пока правительство популярно, оно будет превышать свою власть (этого требуют нужды правления), а когда оно потеряет популярность – появятся революционные требования о его отставке со стороны народа, который поверил оппозиции в том, что неэффективность правления была вызвана диктаторскими свойствами режима.

На этом фоне «революция роз», а также последующие конституционные изменения, выглядят закономерностью, частью стабильной системы, а не отходом от этой системы. Осознание этой системы возможно путем обозначения ее не осуществившихся альтернатив. Это не либеральная демократия, где правители приходят к власти путем выборов, действуют в рамках конституционализма, и в случае поражения на выборах переходят (временно) в оппозицию с надеждой на победу в будущем. Для такой системы необходимы «этические» политические партии, то есть такие партии,

которые не меняют правил политической борьбы и дискуссии в зависимости от того, находятся они у власти или в оппозиции. Это также не диктатура, где воля народа ничего не значит, и где народ вообще не может сменить правительство. Именно сильные и многочисленные частные интересы мешают установлению диктатуры в Грузии. В этой системе правят люди, но не законы.

Причины такого положения можно искать во многих факторах, но связь между институтами и дискурсами очевидна. Будет ли когда-нибудь так, чтобы «эффективность» и «справедливость» оказались в одной плоскости? Смогут ли когда-нибудь сторонники парламентской системы привести в ее оправдание аргумент эффективности, а сторонники президентского правления – плюрализм и конституционализм? Смогут ли когда-нибудь власть и оппозиция конкурировать в рамках одной системы, а не делегитимировать друг друга? Выберется ли когда-нибудь Грузия из тисков «переходного периода»?

Это те вопросы, которые мы должны пока что оставить без ответа.

9. Дополнение.

Коммуникационный контекст конституционных изменений

В данной статье изучается процесс легитимации конституционных изменений 2004 года, в том виде, в каком он предстал в публичной сфере Грузии в январе-феврале 2004 года. Иными словами, не считая определенных эмпирических данных вспомогательного характера, здесь описывается главным образом виртуальное пространство, в котором развернулось обсуждение. С коммуникационной точки зрения это пространство создано в основном телевидением и, в несравненно меньшей степени, прессой и радио. Телевидение представляет собой главное, и, вероятно, находящееся вне всякой конкуренции средство массовой политической коммуникации страны. Данное исследование опирается главным образом на информацию, транслировавшуюся по телеканалам.

Такая специфика исследования требует охарактеризовать структуру пространства, в котором развернулось описанное обсуждение, то есть ответить на вопрос, какого типа вещание сформировалось в Грузии к моменту рассмотрения конституционных изменений?

В период, предшествовавший ноябрьским событиям, телевидение и пресса были независимы от властей. Об этом особенно ярко свидетельствовала безудержная критика правительства со стороны СМИ. Средства массовой информации сыграли большую роль в делегитимации старого режима. На фоне такой свободы журналистика все еще не смогла избавиться от советских пропагандистских традиций и не выработала новых, более либеральных профессиональных и этических стандартов, которые могли бы послужить основой для создания норм непредвзятых объективных средств массовой информации. Влияние советской традиции проявляется в первую очередь в идеологизированном, пропагандистском характере вещания и прессы. На этом фоне телевидение, которое с коммерческой точки зрения является убыточным и требует больших вложений со стороны своих владельцев, институционально принимает политический характер. То есть его основной целью является не коммерческий успех, а оказание политического воздействия, формирование определенного общественного мнения. В этот период функционируют несколько независимых телеканалов, среди которых выделяется *Рустави-2*. Этот телеканал лидирует в формировании политической повестки дня, критике власти и поддержке Михаила Саакашвили

и Зураба Жвания. После «революции роз» этот канал называет себя «телевидением победившего народа».

Если до ноября все каналы в большей или меньшей степени находятся в оппозиции правительству, после ноябрьских событий ландшафт вещания становится политически гораздо более разнообразным. На несколько месяцев устанавливается положение, которое можно охарактеризовать как «поляризованный плюрализм», когда практически любой зритель может найти какую-нибудь информационную нишу в соответствии со своими воззрениями в том случае, если политизированный характер вещания не является для него непреодолимым препятствием.

Хорошим примером, иллюстрирующим политическое многообразие вещания, является то, как 14 января информационные выпуски проинформировали зрителя о принятии нового государственного флага. Информационная программа *Рустави-2* сформулировала вопрос следующим образом: «Уйдут ли в прошлое вместе со старым флагом все неудачи прошлых лет?». *Иберия* придала ускоренному объявлению знамени Национального движения государственным флагом «насильственный» нелегитимный статус: «Победившая команда еще раз продемонстрировала силу». *Кавкасия* подчеркнула практически тот же аспект, объявив, что: «Знамя Саакашвили становится государственным флагом Грузии».

Поскольку телевещание в Грузии является гораздо более сильным оружием политической мобилизации и пропаганды, чем политическая партия, судьба обсуждения-необсуждения конституции и личности его участников во многом зависели именно от вещания. В этот период все каналы широко освещали процесс конституционных изменений, но с различным оттенком. Проправительственная *Рустави-2*, явно критически настроенная по отношению к предложенному проекту конституционных изменений, интересуется мнениями только критиков-«революционеров». Другие каналы предоставляют прямой эфир гораздо более широкому спектру общественности. Спектр радикально оппозиционных сил – как «экспертов», так и политиков – здесь часто гораздо шире.

Именно обсуждение конституционных изменений становится причиной первого серьезного ограничения свободного телевещания в постреволюционный период. До этого, после ноябрьских событий, уже высказывались определенные опасения по поводу того, что сохранить свободу слова в постшеварднадзевскую эпоху на прежнем уровне не удастся. Появляются и определенные признаки этого, но сохраняется и надежда на лучшее. Эта надежда ослабла лишь после того, как вместе с публичным обсуждением конституционного законопроекта из эфира нескольких телеканалов одновременно исчезли популярные публицистические программы. В предшествующие дни эти программы, передававшиеся в прямом эфире, уделяли много времени критике конституционных изменений. После исчезновения ночных программ телеканалов *Рустави-2*, *Имеди*, *Мзе* и *9-го Канала*, только два оставшихся канала – *Иберия* и *Кавкасия* – продолжают полномасштабное обсуждение законопроекта. Это сравнительно маленькие и финансово слабые телеканалы, и именно благодаря своей бедности и ограниченным возможностям они более независимы, чем другие телеканалы. Своим форматом и характером они больше похожи на коммунальное вещание, не претендующее на внимание большинства населения. Поэтому они сравнительно лучше справляются с задачей предоставления публичной арены правам человека и политическим меньшинствам. В дни парламентских дебатов по вопросу конституционных изменений только они имеют полную возможность предоставить эфир парламентской оппозиции.

Публичная арена, построенная на сиюминутном, ориентированном на прямой эфир, телевидении оказывает жанровое воздействие на процесс обсуждения конституционных изменений. Все выступления или заявления, связанные с вопросом конституционных изменений, представляют собой устную информацию, беседу или монолог, а не авторский документ, подготовленный в письменном виде. Это касается не только телевизионных выступлений, где такой стиль выглядит естественным, но и газетных публикаций, в которых преобладают интервью, репортажи с заседаний круглого стола и пр. Пара обширных, подготовленных специалистами публикаций, напечатанных в газетах, не оказали большого влияния на процесс.²⁷ Поскольку большинство телевизионных выступлений довольно ограничены по времени, в них преобладают суждения и эпитеты оценочного характера, такие как: «сильный», «слабый», «европейский» и др., и лозунги: «страна должна выйти из кризиса», «путь к диктатуре» и др., и монологи, а не аргументированный диалог.

Особо необходимо выделить горячий эмоциональный тон и нагрузку выступлений. Эмоциональностью выделяются не только оппоненты, но и представители власти, особенно Михаил Саакашвили, который на людях пока еще выступает с пафосом «лидера победившего народа». В тех редких содержательных дебатах, которые все же проводятся в этот период, критики своей эмоциональностью подавляют политиков, защищающих законопроект.

²⁷ Заключение члена Венецианской комиссии было единственным письменным комментарием, прозвучавшим в этот период. Появившееся в последний момент, это заключение было использовано обеими сторонами как аргумент друг против друга (Саакашвили: заключение положительное; оппозиция: заключение отрицательное). Хотя депутаты парламента не были ознакомлены с этим документом даже во время парламентских дебатов.

Результаты исследования

Политические взгляды жителей Грузии

Марина Мухелишвили

Луиза Арутюнова

Предисловие

Конституция определяет политическую систему государства. Если она работает, то создает правила и законы, определяющие нормы поведения участников политических процессов. Со своей стороны, участники политического процесса знают, чего они ждут от политической системы, на что они в первую очередь обращают внимание, приемлема или нет для них существующая политическая система. В подобном взаимодействии конституции и граждан устанавливаются истинная суть и значение Конституции, выявляются ее слабые и сильные стороны, определяются перспективы дальнейших изменений основного закона государства.

В данной работе представлены результаты исследования общества, как пространства взаимодействия субъективных взглядов и представлений граждан. Во взаимодействии друг с другом и политическими институтами граждане создают собственную картину действительности. Она окрашена политическими представлениями каждого отдельного индивида, его мировоззрением. Поэтому такие понятия, как демократия, закон, конституция и т. д., могут иметь разное значение для разных людей. Политическое общество неоднородно. Однако в нем существуют большие сообщества людей, которые мыслят и оценивают процессы примерно одинаково. Эти объединенные по политическим взглядам системы мы определяем термином “политический дискурс”. Целью исследования является выявление и изучение существующих в обществе политических дискурсов. В процессе исследования мы исходили из того соображения, что все существующие в обществе взгляды могут внести свой вклад в дело формирования и функционирования политической системы государства.

Методология исследования

Данное исследование основано на комбинировании двух подходов. По своей сути оно интерпретативное, но, вместе с тем, использует и статистический анализ фактического материала. Исследование главным образом ориентировано на объяснение, а не на изучение грузинского общества в традиционно-эмпирическом значении этого слова. Тот, кого мало интересует методология, может пропустить эту главу и перейти к следующей.

Для выявления различных политических дискурсов был использован факторный анализ, в частности, его “перевернутый” вариант – т. н. “Q-метод”, который основан на предложенном Стефенсоном методе “Q-сортировки”¹.

¹ В основу методологии и теоретического подхода данного исследования легло аналогичное исследование, которое было проведено в 13-ти посткоммунистических странах, с целью выявления существующих там политических взглядов, см. John S. Druzek, Leslie T. Holmes, “Post-Communist Democratization: Political Discourses across Thirteen Countries”, Cambridge University Press, 2002.

Традиционный факторный анализ (“R-метод”) дает возможность выявления определенных сущностных факторов² того или иного объекта или феномена, что основано на процедуре установления связи между *различными характеристиками изучаемого явления*. Посредством математической обработки матрицы интеркорреляций можно выявить основные факторы. В отличие от обычного факторного анализа, в случае с “Q-методом” корреляция устанавливается не между *различными характеристиками объекта*, а между респондентами. Обработка составленных таким образом интеркорреляционных матриц позволяет не группировать **характеристики** в соответствии с каким-либо фактором, а выделять группы самих индивидов на основе их взглядов по интересующему вопросу (что фактически означает установление факторов на этой основе). Иначе говоря, указанный метод дает возможность группировки респондентов в соответствии со схожестью их взглядов относительно исследуемого объекта и, соответственно, установления дискурсов, существующих в обществе (т. е. каждый выявленный фактор является, вместе с тем, отдельным дискурсом).

Посредством указанного метода выявляются ориентации субъектов в отношении определенного вопроса, на основании чего становится возможным сравнение системы взглядов представителей различных групп в определенной сфере. Это достигается посредством отражения оценочной реакции субъекта на каждое из тех положений, которое входит в систему взглядов по исследуемому вопросу (“в Q-набор”).

Вместе с тем, позиция индивида в отношении тех или иных взглядов обретает значение лишь в том случае, когда она рассматривается в контексте высказанных им оценок в отношении всех остальных положений.

Исследование на основе принципов Q-методологии состоит из нескольких этапов. На первом этапе подготавливаются положения для Q-набора, для чего используются материалы, добытые из текстов СМИ и фокус-групп.

Поскольку исследование ставило целью отражение взглядов, носителями которых являются рядовые члены нашего общества, при сборе информации для Q-набора мы опирались, в основном, на материалы фокус-групп. Соответственно, при комплектовании фокус-групп мы старались по возможности разнообразить их демографический и социальный состав. Фокус-группы были проведены в трех регионах – две группы в Тбилиси и по одной в Кутаиси и Телави. Всего были проведены 4 фокус-группы, состоящие в среднем из 8-10 участников каждая. Дискуссия продолжалась примерно 1,5 часа. При проведении дискуссии модератор не пользовался предварительно составленным вопросником, с целью свести к минимуму свое влияние на участников группы, а также для того, чтобы дискуссия носила свободный и спонтанный характер (необходимо учитывать сложность темы и степень неопределенности взглядов граждан на столь отвлеченную для них тему).

Записи фокус-группы были расшифрованы, и на их основе выделены отдельные фразы, всего примерно 400 положений/высказываний, которые касались широкого спектра политических вопросов. Как и следовало ожидать, для большинства граждан более близки те аспекты Конституции, которые касаются их непосредственно, а не, к примеру, вопросы организации центральной власти. В фокус-группах были подняты такие темы, как защита прав человека, государственный статус православной религии, гражданство и национальность, самоуправление регионов и т. д. По этим вопросам у респондентов, как правило, имеется вполне определенное мнение.

² Для подтверждения сказанного используем простой пример. Допустим, любое единство спектральных цветов может быть описано как прямая функция трех основных цветов (красного, зеленого, синего), то есть эти три цвета являются тремя определяющими факторами указанного феномена.

На следующем этапе была осуществлена идентификация и категоризация каждого из положений посредством т. н. ключей дискурсов. Ключи представляют собой двумерную систему (элемент дискурса и тип утверждения). В каждом измерении выделяются по 4 параметра/категории. Комбинация категорий двух измерений дает структуру ячейки (матрицы) 4X4, и, в конечном счете, вся сумма положений группируется в 16 категорий.

Тип утверждения	Онтология	Элемент дискурса		
		Активность	Мотив	Естественное и неестественное отношение
Определительный	1	2	3	4
Отмечаемый	5	6	7	8
Оценочный	9	10	11	12
Защитный	13	14	15	16

Элементы дискурса предполагают следующие категории:

1. Онтология (существующие) – единство реально существующих институтов, социальных групп, личностей и т. д., это может быть нация, политическая система, политики, индивиды, кланы и т. д.
2. Активность (agency) – способность или возможность активности, которая приписывается или не приписывается этой сущности.
3. Мотив: некоторым мотивам может придаваться первостепенное значение, а другие могут быть отвергнуты или игнорированы.
4. Естественное или неестественное политическое отношение (политическое равноправие, национальные и классовые конфликты, иерархическое деление, которое основано на благосостоянии или на степени политических интересов, на опыте, демографических признаках и т. д.)

Второе измерение – тип положения – предполагает следующие параметры:

1. Определительный (definitive) – касается значения термина.
2. Отмечаемый (designative) – касается фактов
3. Оценочный (evaluative) – касается ценностей, которые существуют или могут существовать.
4. Защитный (advocative) – касается того, что должно или не должно существовать.

На основе вышеуказанных критериев все единство положений было категоризовано в 16 групп, т. е. в соответствии с 16-ю ячейками полученной матрицы.

Классификация (идентификация) была осуществлена тремя экспертами независимо друг от друга. Полученные категории были окончательно согласованы друг с другом.

Из каждой категории положений были подобраны по 4 положения для Q-набора, т. е. был составлен набор из 64 высказываний. Необходимо отметить, что высказывания оставались в неизменном виде (т. е. в том виде, в каком его произнес автор). Редактирование предполагало лишь сокращения и грамматические правки. Несколько положений было добавлено из средств массовой информации, поскольку несколько

ячеек матрицы оказались незаполненными; помимо этого, из материалов СМИ Q-набор был дополнен такими высказываниями, которые были актуальны для нашего исследования, но не фигурировали в текстах фокус-групп (например, 13³ и 17). Принцип случайности подбора положений не был строго соблюден по той причине, что если вышеуказанным путем в Q-набор попадали два почти идентичные по содержанию высказывания, то происходило изъятие одного из них и подбор вместо него другого высказывания.

На третьем этапе исследования состоялись индивидуальные интервью, во время которых респонденты должны были распределить 64 положения на 13 групп (в виде квазиноминального распределения), в соответствии степени согласия с каждым из положений. Оценка происходила в соответствии с 13-балльной системой, от +6-ти (“более всего согласен”) до -6-ти (“менее всего согласен”)⁴.

На данном этапе в исследовании принимали участие 40 респондентов. Их подбор происходил с учетом тех критериев, которые обеспечивали многообразие переменных с точки зрения политических и социальных характеристик. Под социальными характеристиками подразумеваются возраст, образование, сфера деятельности, степень материального благополучия, место жительства. Респонденты были выбраны из 4 регионов, 25 человек из Тбилиси, по 5 человек из Батуми, Кутаиси и Гори.

Политические характеристики были связаны в основном с политической пристрастностью. Подбор охватывал как тех, кто активно поддерживал ту или иную партию или был членом одной из них, так и тех, кто был настроен оппозиционно или индифферентно ко всем политическим партиям. С учетом того обстоятельства, что указанное исследование проходило параллельно с другим социологическим исследованием, в котором участвовали более тысячи респондентов, был полностью соблюден принцип случайного подбора. Опрос состоялся осенью 2004 года. Полученные данные были обработаны статистической программой PQ Method 2.11⁵, которая создана специально для Q-метода. Факторный анализ производился установлением корреляций между Q-наборами в матрице 40x40, после чего анализ матрицы провели посредством центроидного метода и Varimax ротации (Varimax rotation).

Еще раз напомним, что факторы, устанавливаемые посредством данной статистической программы, представляют собой дискурсы, которые близки взглядам определенных групп респондентов. Статистическая программа может связать респондентов с 2, 3 и т. д. (до 7-и) факторами, даже если эти факторы не являются равнозначными и равными по содержанию. В первую очередь, анализ данных позволяет установить, выявление и анализ какого количества факторов будет корректным. Для установления наиболее корректного способа разделения на группы исследователь может использовать два критерия – формальный (опирающийся на статистические параметры) и содержательный (пренебрегающий теми дискурсивными делениями, которые менее содержательны). Мы использовали оба критерия. Соответственно, оказалось, что фиксация всего двух факторов (дискурсов) позволяет разделить респондентов только на сторонников и противников власти, но при этом не дает возможности выявить более глубокие, мировоззренческие различия. Помимо того, много положений попадает в зону консенсуса (оба дискурса на них реагировали одинаково). Подобное

³ Здесь и далее высказывания Q-группы отмечены номерами, которые соответствуют их номеру в таблице №1.

⁴ см. рис.1

⁵ PQMethod был разработан Питером Шмолком. Код фортрана, на котором базируется программа, изначально был создан Джоном Аткинсоном под руководством Стивена Брауна, Университет Кента.

положение наблюдается также и при выделении трех дискурсов. Фиксирование более пяти дискурсов было менее ценно в содержательном смысле и создавало дискурсы, определяемые одним респондентом. Выбор между четырьмя и пятью дискурсами был сделан в пользу четырех на основании того, что в случае четырех факторов почти каждый опрошиваемый оказался четко ассоциированным с тем или иным дискурсом, а пятифакторное распределение многих респондентов оставляло за пределами четкой соотнесенности.

После того как фиксируются исследуемые дискурсы, начинается их анализ. Во время интерпретации дискурсов и сравнительного анализа необходимо помнить о том, как проводилось исследование, какое значение придавали респонденты тому или иному высказыванию и по какому принципу приписывали им тот или иной балл.

Следует напомнить читателям, что, в отличие от обычных социологических исследований, в данном случае каждое свое высказывание респонденты оценивали не отдельно от других высказываний, а группировали их в соотношении друг с другом. Поэтому для характеристики факторов недостаточно просто выделить высказывания, которым было придано наибольшее значение (по абсолютной величине, т. е. -6, -5 и +6, +5), и посчитать их достаточными для характеристики фактора. Следует также обратить внимание на реакцию в связи с другими высказываниями и на различие между факторами, даже если они слабо выражены. Так, например, для третьего фактора 50-е высказывание “для нас, на данном этапе, наилучшим является диктатура. . . “ является слабopоложительным (+1), однако, с учетом того, что другие факторы дают резко отрицательную оценку данному высказыванию (-5), этот ответ дает значительную информацию о своеобразии 3-го дискурса.

Необходимо также учесть, что почти все высказывания, которые составляют наше политическое поле, часто таят в себе двойной и даже тройной смысл. Иначе говоря, присвоение респондентом той или иной фразе от -6 до +6 баллов часто не дает возможности понять, что подразумевает респондент. Для этого, исходя из методики исследования, необходима оценка отдельных высказываний на фоне других ответов. В этом случае интерпретация объективно зафиксированного дискурса несет в себе определенную степень субъективности и во многом зависит от того, какими знаниями мы обладаем о положении в Грузии и о процессах, имеющих в ней место. Тот факт, что авторы данного исследования являются жителями Грузии и участниками происходящих в ней политических процессов, содержит в себе как положительную, так и отрицательную сторону. Положительным является то, что полученные данные осмысливались в том контексте, который создают наши знания о процессах и противостояниях в Грузии; значительным моментом было и знание того, в каком контексте появлялись те или иные фразы во время проведения дискуссии. Отрицательной стороной можно считать то обстоятельство, что мы, авторы, как участники процесса сами уже находились в каком-либо из дискурсов. Каждому человеку его собственный дискурс представляется наиболее верным, тогда как по отношению к чужому дискурсу преобладает критическое, а порой и антагонистическое отношение. Мы старались быть объективными по отношению ко всем дискурсам, и все же не исключаем возможности определенного переноса акцента со стороны выразителей иной позиции. Феноменологический подход, в рамках которого проходило данное исследование, признает определенную субъективность в самом методе, более того, субъективность является неотъемлемым элементом данного метода исследования.

Необходимо учитывать, что в Грузии, помимо зафиксированных данным исследованием дискурсов, могут существовать другие, менее распространенные специфичес-

кие дискурсы, носителями которых являются сравнительно малочисленные группы общества. Таковыми, к примеру, можно считать национальные меньшинства Грузии, которые оказались вне ареала данного исследования. Нужно учитывать, что хотя исследование дает информацию о большей части населения Грузии, оно не исключает существования совершенно иных дискурсов в малочисленных группах нашего общества. Не следует забывать и того, что, помимо людей, которые в силу своего образования, политической информированности и т. д. могут оценить предложенные положения в соответствии с собственным мировоззрением, существует “низкий” в политическом отношении социальный слой, представители которого практически не способны зафиксировать собственную позицию.

Краткое подведение итогов и теоретическое обобщение

Среди населения Грузии нами были выявлены четыре различных дискурса, четыре типа политических взглядов. Перед тем как перейти к их характеристике, необходимо пояснить, что подразумевается под разностью политических взглядов, о которой здесь идет речь.

Живущие в Грузии люди не являются полными антиподами друг другу, которые не могут иметь общих устремлений. Так, к примеру, каждый житель Грузии хотел бы ее возрождения, хотел бы, чтобы людям лучше жилось в конституционно-демократическом государстве, хотел бы, чтобы Грузия оказалась в ряду современных цивилизованных государств. Если подойти к вопросу с этой стороны, то мы не увидим большой разницы во мнениях людей. Различия проявляются тогда, когда мы предлагаем им выявить приоритеты между приведенными выше положениями и осуществить ранжирование ценностей, т. е. зафиксировать, чего они хотят достичь в первую очередь. В реальной жизни такие требования – необходимость выбора того или иного правительства, определение отношения к тем или иным политическим решениям и приоритетам – предьявляет человеку политическая среда.

Для выявления того, какие реальные различия имеются во взглядах граждан, мы вносим абстрактную модель дискурсов, в которой, в отличие от реальной жизни, каждый дискурс и их вероятные носители резко отличаются и противостоят друг другу, – т. е. модель веберовского “идеального типа”. В реальной жизни такого рода дискурсы идеального типа в чистом виде не существуют. Несмотря на это, идеальные типы помогают нам разобраться в том разнообразии, которое существует вокруг нас.

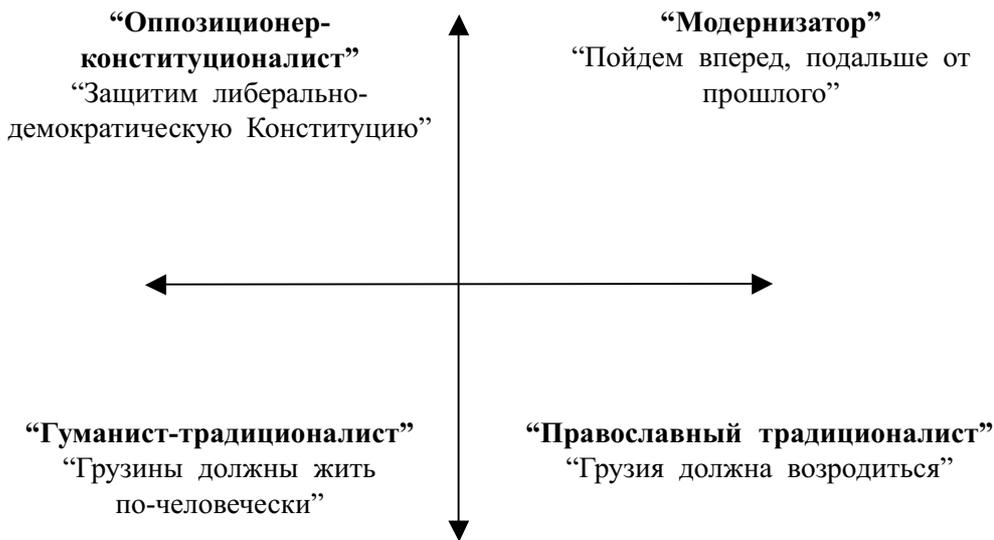
Выявленные в результате нашего исследования дискурсы являются дискурсами идеального типа. Они приводятся в таблице №1 (см. приложение) в виде четырех идеальных Q-типов, которые соответствуют четырехфакторному варианту статистического анализа. Напротив каждого высказывания в этой таблице приводятся приписанные им баллы – от -6 до +6. Они отражают оценку высказывания того воображаемого индивида, который был бы в полном согласии с данным дискурсом. Номер дискурса указан во главе соответствующего столбца. В этой таблице 64 высказывания расположены последовательно от максимального консенсуса (все более или менее придерживаются одного мнения) до максимального противостояния (существуют радикально противоположные соображения).

По существу, представлением этой таблицы заканчивается эмпирическая часть исследования, следующим этапом являются анализ и интерпретация – именование дискурсов, их нарративная характеристика и теоретическое осмысление. В основном

можно только в случае их совместного существования, без радикализации и взаимовытеснения.

В соответствии с этим делением, в верхнем правом углу будут расположены те, для кого наиболее значительным является быстрое изменение грузинской действительности для достижения тех образцов, которые существуют в более развитых демократических странах. В нижней правой части плоскости находятся те, для кого приоритетным является быстрое развитие государства, однако с ориентацией на грузинский менталитет и традиции. Первостепенное значение грузинским традициям придают также те, кто находятся в нижней левой части плоскости, однако носителями этих традиций в первую очередь признаются грузины. Поэтому для них улучшение материальной и духовной жизни грузин важнее, чем развитие страны. Верхняя левая часть плоскости, подобно правой четверти, вдохновлена западными образцами, однако в отличие от нее ищет на Западе правил политической жизни, а не целей политических преобразований.

Выявленные в результате исследования дискурсы отличаются друг от друга примерно так же, как части этой плоскости, то есть они находятся в хорошем (хотя и не точном) соотношении с четырьмя частями плоскости. С использованием условных названий можно утверждать, что первый дискурс – “модернизатор” – находится в верхнем правом углу, “православный традиционалист” – в нижнем правом, “гуманист-традиционалист” – в нижнем левом, а “оппозиционер-конституционалист” – в верхнем левом.



Эти четыре установки следует признать теми девизами, которые хорошо отражают приоритеты жителей Грузии.

Анализ политических дискурсов, существующих в Грузии

Можно ли утверждать, что рассмотренная выше абстрактная модель годится для описания реальных дискурсов, и вообще, что они из себя представляют? В таблице №1 приводятся те четыре дискурса, которые выявились в результате нашего исследования.

В целом, все зафиксированные нами дискурсы согласны с тем, что конституция должна выполняться по всем статьям и что ее нарушение недопустимо, что при демократии должен быть плюрализм мнений, что модель конституции должна способствовать развитию демократии и политической конкуренции, что власти должны подчиняться конституции и не менять ее единолично (49, 64, 14, 53). В чем же разница между ними?

Высказывания, которые легли в основу опроса респондентов, содержат довольно сложные, порой философские положения. Так, например, содержание конституции, по мнению одних, является чисто легалистическим (4), а по мнению других – политическим (3), она служит защитой морали (9), обеспечивает политическую стабильность и эффективность правительства (11), ограничивает власть большинства (13), служит развитию политического плюрализма (64). В оценках респондентов подобного рода концептуальные высказывания оказались на втором плане, в отличие от более актуальных политических вопросов. Хотя надо сказать, что конституция, основанная на морали, получила более положительную оценку, чем та, которая ограничивает волю большинства. Наибольшее значение сущности конституции придавал второй дискурс, для которого конституция является как легалистической (основной закон страны), так и идеологической (политический трактат). Для этого дискурса конституция в определенной мере выполняет функцию государственной идеологии. Таким же образом третий дискурс отводит конституции роль политического трактата, однако он связывает ее скорее с народным большинством, чем с государством. Четвертый дискурс, в отличие от предыдущих, более прагматичен и, вместе с защитой политического плюрализма, в первую очередь ценит в конституции обеспечение политической стабильности и эффективности власти. Этот прагматизм отрицается первым дискурсом, который наиболее равнодушен к сущности конституции и более чувствителен к вопросу процедуры ее изменений.

В наборе оказалось много такого типа высказываний, которые дают возможность многостороннего анализа политических взглядов выделенных дискурсов. Эти высказывания содержат широкий спектр отношений, касающихся прав человека, демократии, диктатуры, регионального устройства, самоуправления, справедливости и т. д. Соответственно, появляется возможность глубокого анализа дискурсов.

Если мы вернемся к приведенной выше двумерной классификации, то увидим, что третий и четвертый дискурсы явно основаны на традиционалистской ориентации (58, 63, 33, 61). В этом отношении они носят консервативный характер, однако, в то время как в западных обществах для консервативных дискурсов характерна религиозная основа легитимации, у нас, исходя из постсоветской специфики, религия не является одинаково ценной для всех традиционалистов. Для третьего дискурса очень актуален вопрос статуса православного христианства, и он выступает сторонником фиксирования этого статуса в конституции (34) тогда как четвертый дискурс индифферентен к политическому статусу религии и в большей мере осмысливается в рамках советской традиции. Следовательно, эти два дискурса – третий и четвертый – следует расположить в нижней части плоскости. В отличие от первых двух дискурсов, третий и четвертый дискурсы в большей степени склонны рассматривать государственный флаг в качестве выразителя идеологии этого государства (2), они менее чувствительны к нарушениям их собственных прав (41), в меньшей мере опасаются однопартийности парламента (27) и подгонки законодательства под одну личность (16). Оба дискурса позитивно настроены в отношении

нынешней власти, поскольку им нравятся новые, молодые и энергичные лидеры (38). Они полагают, что новая власть честно исполняет законы (42) и не верят, что нарушителям закона легче продвигаться вперед по службе, чем, к примеру, законопослушным гражданам (44).

В горизонтальном измерении между дискурсами также существуют различия с точки зрения ориентации на цель и процедуру, однако в верхней части плоскости различие между дискурсами вызывают одни вопросы, а в нижней части – другие. Первый и второй дискурсы противостоят друг другу в мнении относительно изменений в конституции и изменения государственного флага после “революции роз”, а третий и четвертый – в представлениях о демократии и диктатуре и в контексте отношений между государством и религией.

Если третий дискурс полагает, что в нынешней особой ситуации президент должен взять на себя всю ответственность (54), и что вообще грузинский народ таков, что он должен иметь одного правителя (18), то четвертый дискурс с этим категорически не согласен. Он не разделяет те представления о диктатуре и демократии, которых придерживается третий дискурс, по мнению которого, если один человек обладает всей полнотой власти и выражает интересы одной части общества, то это – демократия, а не диктатура (8), то есть концентрация всей власти в руках одного человека не означает диктатуру (1). Несмотря на то, что оба традиционалистских дискурса воздерживаются от оценки конституционных изменений (возможно, они не считают себя достаточно компетентными в этих вопросах), вовсе не означает, что у них нет ясного представления о принципах конституционализма и противоположных политических взглядах. Вместе с тем, четвертый дискурс, в отличие от третьего, в гораздо большей степени придерживается плюрализма и конституциональных идей разделения власти (левая сторона плоскости).

Противостояние первого и второго дискурсов в гораздо большей степени касается оценки текущих политических процессов. В этом смысле эти дискурсы более всего выделяются своим “политизированным” характером. Первый дискурс признает нынешний государственный флаг Грузии флагом Национального движения, с чем категорически не согласен второй дискурс (17). Второй дискурс приветствует идею укомплектования государственных структур людьми, пришедшими из революции, однако первый дискурс не поддерживает эту идею (52). Первый дискурс категорически не согласен с тем, что существовала необходимость быстрого проведения конституционных изменений (35), и что право президента на роспуск парламента будет способствовать урегулированию возможных политических конфликтов (5), а второй дискурс настроен весьма положительно по отношению к этим двум положениям. Хотя из упомянутых двух дискурсов ни один не видит сдвигов в сторону установления конституционного порядка, однако первый дискурс в этом вопросе гораздо более категоричен (37).

Весьма эффективным средством наглядного представления дискурсов является передача характерных для них положений в виде нарративного текста. К этому методу прибегают в своей работе Друзек и Холмс. При характеристике каждого из дискурсов мы опираемся на самые характерные утверждения (которым была дана оценка -6, -5, +5, +6) и на те положения, которые отличают данный дискурс от других.

1. Оппозиционер-конституционалист

Очень плохо, что конституционные изменения осуществились так быстро (35). И после этого не заметно никаких улучшений (37). Власть обязательно должна подчиняться конституции, а конституция не должна действовать в соответствии с поговоркой: «Закон – что дышло, куда повернул, туда и вышло»; не должны допускаться различные толкования конституции; недопустимо, чтобы власть единолично меняла конституцию, изменения в конституции не были нужны (53, 38, 48); не согласен с тем, что историю делают личности (12); не думаю, что президент в силу чрезвычайных обстоятельств должен взять на себя всю ответственность или подогнать под себя законодательство и при этом иметь право роспуска парламента (54, 16, 5); диктатуру нельзя оправдать под тем предлогом, что коррумпированным чиновникам необходимо оказать сопротивление (50); вообще, если снизу от властей никто ничего не потребует, они вряд ли будут думать о народе и будут заняты исключительно защитой своих интересов (46), тем более, что парламент однопартийный, и туда часто попадают такие люди, которые не смогли реализоваться в своей профессии. (27, 59). Однако требования к властям осложняются тем, что мы часто не можем защитить свои права (41). Это происходит потому, что наша конституция не выполняет той роли, которую она вообще должна выполнять (19). Сама власть мало подчиняется закону, а в управлении больше действуют другие факторы (42). Борьбу-то с преступностью они объявили, однако, к ответу никого не призвали, начиная с Шеварднадзе (31), более того, тот, кто нарушает закон, продвигается по службе, а революционеры занимают государственные посты, что недопустимо (52). Революция не может быть оправданием конституционных изменений, и она не ведет нас к демократии, поскольку, к сожалению, народное правление невозможно в принципе (24, 21).

2. Модернизатор

Самое время, чтобы люди оставили политиканство и занялись делом (59). Что касается законов, то с ними лучше разберутся юристы (23), тем более что наш политический или общественный строй уже определен основным законом государства – конституцией (4). Очень опасно иметь руководителей, которые не подчиняются конституции и меняют ее единолично, никто не должен устанавливать диктатуру под тем предлогом, что желает добра своему народу (53, 43, 49). Поскольку политическое виденье нашего будущего дается конституцией (3), то ей должны подчиняться все без исключения, она должна определять жизнь каждого человека (56). Тогда мы не будем жить одним только прошлым, мы должны жить настоящим, с мыслью о будущем (58). Ведь мы не очень отличаемся от других цивилизованных народов (33). Естественно, что в конституцию были внесены изменения после “революции роз”, это было необходимо для того, чтобы искоренить правовой вакуум, и чтобы государство вновь вернулось к конституционному правлению (24, 35), тем более что в результате изменений парламент получил возможность осуществления контроля над исполнительной властью, право выражения ей вотума недоверия, а право президента на роспуск парламента поможет разре-

шить возможные политические конфликты (6, 5). Конституционные изменения не следует рассматривать в качестве попытки нового руководства подогнать под себя основной закон (38), хотя вполне естественно то, что организаторы революции сегодня занимают различные посты в правительстве (52). Мне нравится и новый государственный флаг (17). Развитию страны мешают сильные регионы, однако в процессе восстановления порядка мы не можем ждать решения этой проблемы.

3. Православный традиционалист

Все уладится, если в конституции будет зафиксирован особый статус православной религии, если решится проблема занятости, если люди будут платить налоги, если бюджет пополнится и страна встанет на ноги (34, 32). Пока что положение тяжелое, поэтому президент должен взять на себя всю ответственность за вывод страны из этого положения (54). Это вовсе не означает, что в стране установится диктатура (1), ведь президент выражает волю большинства населения, и президенты вообще везде играют большую роль, а грузинский народ таков, что должен иметь одного правителя (40, 8, 18). Вообще, у нас такой менталитет, что все зарубежное, пусть даже хорошее, нам может не пригодиться (33). Не исключено и то, что нам понадобится диктатор, который будет защищать интересы народа и победит коррупцию (50), однако он все же должен действовать в рамках конституции, даже тогда, когда защищает народ от злоумышленников (25). Однако конституция не должна ограничивать власть большинства (13). Избранному народом президенту и парламенту должно быть предоставлено максимум прав, а у назначенного премьер-министра права должны быть максимально ограничены (60). Тогда однопартийный парламент будет не проблемой, а наоборот, станет плюсом, поскольку в условиях демократии люди не могут прийти к согласию, существует разность мнений, а принять необходимо единственно правильное решение (27, 15, 14).

4. Гуманист-традиционалист

Конституционер должен соблюдать конституцию и законы, а обычный человек должен жить по-человечески (56). Хотя обычные люди часто нарушают законы и подвергаются наказаниям, поэтому к вопросу борьбы с преступниками новая власть должна подходить более осторожно (44, 31). Ведь и сегодня 90 процентов населения мечтает о том, чтобы быть хоть немного коррумпированным, такова реальность (26). Что касается моих прав, то я сам смогу их защитить, сегодня это не является проблемой (55,41). Конституция, а не давление народа, должна обеспечивать эффективную работу правительства (11, 46). Вместе с тем, государственные посты в первую очередь должны занимать профессионалы (57). Я никогда не соглашусь с установлением диктатуры под предлогом борьбы с коррупцией (50). Государство не должно быть орудием насилия (7); между диктатурой и демократией существует большая разница, в первую очередь потому, что конституция должна выполняться, она не должна меняться единоличным решением, и должно существовать различие мнений (53,14). Хорошо, что мы идем к западной системе, однако не все

в ней нам может пригодиться (30, 33). Не вижу ничего плохого в том, чтобы периодически мы обращались к нашему прошлому и брали оттуда хорошие примеры (58). Местные проблемы должны решаться на местах, а не направляться для решения в Тбилиси (61); сегодня очень остро стоит вопрос объединения Грузии (63).

Для того чтобы лучше разобраться в том, насколько специфичны данные оценки для того или иного дискурса, полезно сравнить друг с другом 4-факторное и 5-факторное распределение. Что изменится, если мы постараемся немного больше разграничить спектр взглядов? В случае распределения респондентов на пять факторов (которые не будут подробно рассмотрены, и получают здесь лишь общую характеристику) зафиксированные ранее первый и третий дискурсы остаются практически без изменений. Трансформацию испытывают лишь второй и четвертый дискурсы. Второй дискурс испытывает радикализацию в сторону диктатуры. Он уже в меньшей степени различает диктатуру и демократию, становится позитивно настроенным в отношении “хорошего диктатора” и более категорично признает, что внесение изменений в конституцию являлось необходимостью. Четвертый дискурс обретает черты религиозности, лишается ностальгических настроений и становится довольно критичным в отношении власти и событий последнего времени. Он сохраняет свою традиционалистскую ориентацию относительно самоуправления, а выделенный пятый дискурс занимает скорее модернистскую, а не традиционалистскую ориентацию. Вместе с тем, его представления о демократии и конституции таковы, что их можно определить как “народную демократию”, по типу советской демократии. Хотя этот дискурс однозначно выступает за конституционную демократию и против диктатуры, тем не менее, конституция и государство в его сознании имеют советские черты. Государственный флаг выражает идеологию этого государства, конституция – будущие цели и мораль, а само государство является централизованным. Это доминирование государства для “народной демократии” допустимо лишь в том случае, если оно не перерождается в диктатуру, и государство не начинает вторгаться в личную жизнь граждан, в сферу их автономии.

При таком условии “народный демократ” будет поддерживать существующую власть и будет приветствовать правительство, пришедшее путем революции. Несмотря на тоску по старым временам, он верит, что светлое будущее, которое ему обещает новая власть (“демократия” взамен “коммунизма”), окажется благом для народа.

Использование 5-факторной схемы дает нам возможность сделать два вывода:

- а. Религиозность и тяготение к диктатуре не являются характерной чертой только лишь третьего дискурса. И у второго, в его радикальном варианте, есть тяготение к диктатуре, а сторонники фиксации религии в конституции участвуют почти во всех дискурсах.
- б. Представления советского народа о государстве и конституции имеют довольно широкое распространение. Их следы проявляются как в устремлениях модернизаторов, так и в тех установках, которые в наибольшей степени характерны для гуманистов-традиционалистов (эти установки препятствуют излишнему вторжению модернизирующего государства в жизненный мир граждан).

Каждая зафиксированная здесь система взглядов имеет как доброжелательную интерпретацию – то, как она видит сама себя, – так и критическое видение извне, причем различное в зависимости от того, какова наша точка зрения. Кроме того, каждая система взглядов может склоняться к умеренности, и тем самым приближаться к принятым демократическим дискурсам, хотя в то же время может испытывать и–радикализацию и становиться опасной для демократии.

Второй дискурс полагает, что время политических сражений завершилось, и настало время реализации достигнутых политических завоеваний. Продолжение политического противостояния таит в себе опасность, поэтому второй дискурс порицает попытку первого дискурса рассматривать события исключительно с политической точки зрения, – государственный флаг не должен рассматриваться в качестве флага национального движения, а люди, пришедшие в результате революции к власти, – узурпаторами государственных должностей. Правильный путь развития уже определен, остается лишь юридически узаконить его. Для второго дискурса большую опасность представляет и четвертый дискурс, который возможно не подчинится новым законам. Ни в коем случае недопустимо, чтобы т. н. “простые люди” (большинство населения) остались за рамками правового регулирования и тем самым способствовали бы торможению развития. Это вновь станет источником коррупции. Поэтому необходимо распрощаться с прошлым. Приведение законов в действие нельзя откладывать до восстановления территориальной целостности. Второй дискурс противостоит и третьему в его ориентации на грузинский менталитет и традиционные ценности. Второй дискурс не согласен и с фиксированием особого статуса православной религии в конституции.

Первый дискурс, в отличие от второго, вовсе не склонен оценивать нынешнюю ситуацию как предпосылку к демократическому развитию. В сложившейся ситуации он видит явные признаки диктатуры и условием защиты собственных политических прав считает укрепление основ конституционализма. В его представлении второй дискурс выступает в качестве адвоката большевистского тоталитаризма, поскольку оправдывает единоличное изменение флага, конституции, а также партийный принцип занимания государственных должностей. По мнению первого дискурса, в этом вопросе союзником второго выступает третий дискурс, который полагает, что настал ответственный момент, и президент должен использовать всю власть для того, чтобы вывести страну из создавшегося положения. По его мнению, третий дискурс вообще опасен для демократии, поскольку недооценивает значение верховенства закона и склоняется к системе единоличного правления, пренебрегая принципами конституционализма. В представлении первого дискурса, четвертый дискурс лишен правового сознания, он равнодушен к факту произвольного внесения изменений в конституцию и не разделяет настроя первого дискурса действовать политически, т. е. подчинить власть народному контролю.

Третий дискурс, подобно второму, с надеждой смотрит в будущее, поскольку полагает, что пришедший революционным путем президент является выразителем воли большинства населения страны, и он, к примеру, придаст особый статус православной религии. Хотя на пути исполнения воли президента могут встать преграды, что осложнит исполнение воли большинства. По мнению третьего дискурса, первый и второй дискурсы обращают недостаточное внимание на исполнение воли народа, что создает опасность самобытности и идентичности гру-

зин. Для третьего дискурса первый опасен тем, что он является оппозиционным по отношению к правительству, а второй видит иное направление развития, то есть чрезмерно увлекается западной ориентацией. Также и четвертый дискурс, который сознает опасность, угрожающую исполнению воли народа концентрацией политической воли в одних руках. Опасаясь диктатуры, он проявляет чрезмерную заботу о защите прав человека.

Четвертый дискурс начинается с весьма интересного утверждения о “конституционарах” и простых людях. С одной стороны, он напоминает о противостоянии между системой и жизненным миром Хабермаса, а также о лозунге защиты жизненного мира. С другой стороны, он не только строго разграничивает закон и мораль (чего марксистский подход, в отличие от либерального, не делает), но и предписывает каждому из них отдельный ареал действия, рассматривая жизнь людей, в первую очередь, в качестве места пребывания морали. И, наконец, его можно рассматривать в качестве “аморального фамилизма”⁶, который, по мнению Патнема⁷, порождает коррупцию и мешает функционированию демократии, что характерно для негражданского сознания в противоположность республиканскому.

Учитывая историю Грузии, следует предположить, что этот дискурс сформировался не только в годы советского правления, но и в прошлые века, во времена владычества иноземных завоевателей. Это правила поведения и обычаи, которые в те годы определяли массовую стратегию выживания и сохранения самобытности. Они предполагали защиту и отмежевание от внешней, враждебной сферы, а не оказание на нее какого-либо влияния.

В этом отношении главным оппонентом четвертого дискурса выступает второй дискурс, который как раз заинтересован в создании системы. Второй хочет поменять все то, что четвертому представляется опорой и защитой – прошлое, грузинские традиции, менталитет. Если второй дискурс угрожает четвертому определенной ценностной тоталитарностью системы, третий в глазах четвертого имеет черты диктатуры. Поэтому и третий дискурс не является для него выходом, несмотря на то, что каждый из них разделяет определенные ценностные установки. В представлении четвертого третий дискурс в определенном смысле охвачен религиозным фанатизмом, и своими диктаторскими устремлениями он может превратить отдельного человека в объект диктаторского насилия. Несмотря на все это, четвертый дискурс, в отличие от этого, доверяет власти. Попытке четвертого дискурса спрятаться в собственную скорлупу и питать надежды на то, что власти сами справятся со своим делом, противостоит первый дискурс с требованием занять собственную позицию в общественном пространстве, однако это непривычно для четвертого дискурса.

⁶ Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press: Chocago Illinois, 1958.

⁷ Исследуя функционирование демократических институтов в современной Италии, Роберт Патнем приходит к выводу, что исторически сложившиеся различия между гражданскими традициями в северной и южной части Италии оказывают влияние на характер функционирования институтов власти. Дефицит гражданских традиций в Южной Италии он связывает с продолжительным пребыванием этого региона под властью иноземных завоевателей. Это наблюдение выглядит релевантным для контекста Грузии. См. R.D.Putnam. *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. 1993.

Выводы

Итоги проводимых в прошлые годы в Грузии исследований⁸ дают основания полагать, что система взглядов, выявленная в данном исследовании, довольно устойчива; аналогичные дискурсы были зафиксированы и в предыдущих исследованиях (во всяком случае, первые три из них). Это обстоятельство является очередным подтверждением того, что выявленные системы взглядов необходимо учитывать в процессе конституционного строительства.

Если учесть то, что ответы респондентов в связи с социальными ожиданиями, возможно, более позитивны в отношении конституционализма и демократии, чем их поведение в менее публичной политической обстановке, может создаться впечатление, что описанные здесь дискурсы или, во всяком случае, их радикальные последователи, создают угрозу конституционализму. Однако если допустить возможность нейтрализации их радикализма, то мы увидим, что они создают нормальный политический спектр, который аналогичен тому, который можно обнаружить при любой конституционно-либеральной демократии. Соответственно, проблема Грузии состоит не в исключении какой-то части общества из политического процесса, а в том, чтобы сам этот процесс способствовал реализации лучших устремлений носителей всех политических взглядов.

В обеспечении такого существования значительная роль придается подбору конституционной модели и верному определению институционального устройства политической системы государства. Так, к примеру, этому может способствовать более адекватная система выборов. Можно предположить, что для традиционалистских политических взглядов более приемлема мажоритарная система, а для “анти-традиционалистов” – пропорциональная. Если это предположение является верным (что, естественно, требует дополнительных исследований), что в таком случае может принести Грузии создание двухпалатного парламента, в котором верхняя палата будет укомплектована мажоритарными депутатами, а нижняя – избранными на основе пропорциональной системы? Как должны распределиться полномочия между этими двумя палатами, чтобы не были игнорированы политические взгляды значительной части нашего общества, и чтобы не возник конфликт между палатами?

Это всего лишь один из возможных вопросов, который укажет возможное направление для осмысления и использования данного исследования. Во время анализа результатов необходимо учитывать и то, что методология данного исследования не дает возможности ответить на вопрос, насколько распространены в Грузии те или иные взгляды. Определение этого возможно лишь в случае проведения дополнительных исследований.

⁸ См. например John S. Druzek, Leslie T. Holmes, “Post-Communist Democratization; Political Discourses across Thirteen Countries”, Cambridge University Press, 2002 и Hanf T., Nodia G. 2000. Georgia – Lurching to Democracy. From Agnostic Tolerance to Pious Jacobonism: Societal Change and People’s Reactions. – Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden.

Приложение 1

Положения, приведенные в левой колонке таблицы, являются теми вопросами, которые оценивались респондентами. Напротив каждого положения в таблице приводятся баллы от -6 до +6, которые отражают оценку положения в четырех выявленных дискурсах. Номер дискурса указан в начале соответствующей колонки. В данной таблице собраны 64 положения, расположенные в определенном порядке – от максимального консенсуса (все придерживаются более или менее одинаковых взглядов) до максимального противостояния (радикально различающиеся мнения).

№ Положения	Дискурсы			
	1	2	3	4
9 Когда нарушаются нормы морали, конституция служит тому, чтобы привести действие в соответствие с теми неписаными принципами морали, которые остаются неизменными на протяжении всей истории человечества	1	0	2	1
49 Все статьи конституции должны неукоснительно соблюдаться. Недопустимо нарушать конституцию, оправдываясь какими-либо будущими целями.	4	5	4	2
64 Модель конституции должна служить развитию демократии, политической конкуренции и политической мысли в стране.	2	3	3	4
14 Демократия – это разнообразие взглядов, когда каждый имеет свое субъективное мнение, и из этих различных взглядов необходимо выбрать наилучшее.	3	3	3	5
61 Местные проблемы должны решаться на местах, а не в Тбилиси	1	1	3	4
10 Конституция Грузии написана не только для грузин. Грузия – многонациональная страна. Этот вопрос приобрел актуальность в последнее время.	0	3	0	0
45 Рождаемость среди армян и азербайджанцев выше, чем среди грузин. Если главное – гражданство, а не национальность, тогда очень скоро президентом Грузии станет армянин. Я вижу в этом опасность.	1	-1	2	0
12 Историю творят личности.	1	4	4	3
29 Никогда, ни с исторической, ни с какой-либо другой точки зрения, регионы Грузии не имели собственного влияния.	-1	-4	-5	-4
53 Правитель обязан подчиняться конституции. Ни один лидер не должен иметь права сам изменять конституцию.	6	5	3	6
36 Беда в том, что те, кто знают больше нас и имеют юридическое образование, знают также, до какой степени можно нарушать законы.	-1	1	0	2

№ Положения	1	2	3	4
13 В конституционных странах действует такая демократия, при которой большинству не принадлежит вся полнота власти.	0	-1	-3	1
28 В коммунистическое время граждане имели все возможные конституционные права – право на отдых, образование, работу и развлечения – но они не осуществлялись на практике. Все оставалось на бумаге.	-4	-1	-4	-1
7 Любое государство – это орудие насилия.	0	-2	0	-3
59 Нужно сделать так, чтобы каждый человек нашел свое место в деле, а не искал себя в парламенте.	5	6	5	2
62 Если мы хотим быть государством, давайте оставим в покое права человека. Эта тема привнесена извне для того, чтобы разрушить государство и внедрить космополитизм.	-2	-4	-2	-4
47 Именно чрезмерно усилившиеся регионы создали больше всего проблем Давиду Агмашенебели.	-2	2	-1	-1
22 В отличие от времен коммунизма сегодня любой гражданин имеет возможность свободно выражать свое мнение вслух. Никто никого за это не убьет и ничего не случится.	-3	-2	1	0
48 Конституция не должна применяться так, как это умеют делать юристы – то в одну сторону ее повернут, то в другую. Конституция должна иметь однозначную интерпретацию.	6	4	0	3
21 Власти народа, или того, что, по идее, называется демократией, просто никогда не будет. Всегда будут существовать власть и народ.	3	1	-1	0
57 В кадровой политике наибольшее внимание должно уделяться человеческому фактору, потому что если человек не является положительным, в нашем понимании, его назначение ничего не изменит.	0	1	-1	-3
3 Конституция – это политический трактат, на котором основываются будущие перспективы строительства нации.	2	5	3	0
60 Всенародно избранные президент и парламент должны иметь максимально широкие права, а права премьер-министра, который назначается на эту должность, должны быть максимально ограничены.	-3	-2	2	-1
51 До тех пор, пока у нас не будет законов, не будет ни зарплат, ни еды, ни питья	-2	-2	2	1
20 Много положений конституции нарушаются потому, что отсутствует объективная судебная система.	3	4	0	-1
26 Как минимум 90 процентов людей мечтают быть немного коррумпированными, это реальность.	-3	0	-2	2

№ Положения	1	2	3	4
25 Бывают случаи, когда необходимо нарушить конституцию для того, чтобы покарать правонарушителя и защитить общество от преступности.	-1	-2	-4	1
24 Революции, подобные нашей революции роз, всегда влекут за собой конституционные изменения.	-3	2	2	1
43 Нет ничего плохого в диктаторском правлении, если диктатор хороший правитель, несет благо людям, и народу хорошо живется под его властью.	-3	-6	-2	-2
6 Вотум недоверия является основным механизмом контроля над деятельностью правительства со стороны парламента.	-2	3	-2	-3
11 Главной задачей конституционного строя является обеспечение политической стабильности и эффективности власти.	-2	0	1	4
15 Демократия – это такая форма правления, при которой все общество имеет общие ценности и одну общую цель.	1	2	-4	-1
5 Право президента распускать парламент является способом разрешения возможных политических конфликтов	-4	2	-1	-1
39 Что касается должности премьер-министра, то люди не видят разницы между премьер-министром и государственным министром.	1	-4	1	-3
52 Те люди, которые выходят на улицу и устраивают революцию, не должны сидеть в кабинетах.	2	-4	-1	0
23 В некоторых случаях я могу разбираться в законах лучше юристов потому, что они знают только то, чему их обучали, а я имею более богатый жизненный опыт.	-1	-6	-1	-1
2 Государственный флаг выражает идеологию данного государства.	-2	-3	1	3
19 Наша конституция не выполняет той роли, которую должна выполнять конституция вообще.	4	-1	-1	-2
16 Если закон подстраивается под одного человека, тогда его можно считать не президентом, а монархом.	4	2	0	-2
46 Если низы не призовут власти к ответу, те всегда смогут договориться между собой, и будут вести счастливую жизнь.	5	1	1	-3
41 Сегодня мы можем знать наши права, однако, к сожалению, их осуществление зависит от других факторов.	3	1	-2	-4
58 Проблема Грузии в том, что мы живем прошлым. Нельзя жить прошлым, человек должен жить настоящим, думая о завтрашнем дне.	-1	3	0	-5

№ Положения	1	2	3	4
55 Я сам должен следить за тем, чтобы мои права не нарушались. Я должен решить эту проблему самостоятельно.	1	-1	-3	5
27 У нас однопартийный парламент и, естественно, он будет принимать те решения, которые устраивают правительство, даже если это противоречит интересам народа.	4	0	-3	-2
63 В первую очередь необходимо восстановить территориальную целостность Грузии, и потом только говорить о конституции.	-1	-3	4	4
50 На данном этапе лучшим вариантом для нас является диктатура – один наделенный чрезвычайной властью человек, способный противостоять тем мелким чиновникам, которые суеются и стараются урвать как можно больше для себя.	-5	-5	1	-5
40 В европейских странах многие не знают, кто их президент, потому что независимо от того, кто будет президентом, Петр или Павел, никаких существенных изменений не произойдет.	0	-3	-5	2
18 В целом, грузины это такой народ, которому нужен только один правитель.	-4	-3	4	-4
44 Нарушители закона продвигаются вперед, а те, кто не могут нарушать законы, это жалкие, неприспособленные, честные и несчастные люди.	1	0	-3	-6
32 Все наладится, если все граждане будут иметь работу и будут платить налоги, тогда бюджет будет выполнен, и государство встанет на ноги.	-1	4	6	1
33 Мне нравится все хорошее, но грузинский менталитет таков, что мне в Грузии не пригодится все немецкое или американское, английское или японское.	2	-1	5	5
4 Конституция – это основной закон страны, который определяет политический и социальный строй государства, а также права каждого гражданина.	2	6	-3	3
8 Демократия отличается от диктатуры лишь тем, что определенная часть общества может влиять на правительство.	0	0	5	-5
37 В этот новый период уже произошли кое-какие изменения, дающие нам возможность действительно жить по конституции.	-6	-1	0	1
38 Эти конституционные изменения были необходимы, потому что пришла молодежь, полная энергии и знаний.	-5	-3	2	1
42 Главную роль сегодня играют директивы правительства, влиятельные знакомства, и т. д. Именно представители властей в меньшей степени подчиняются закону, и поэтому нет верховенства закона.	5	1	-4	-2

№ положения	1	2	3	4
31 Все правонарушители по закону должны нести ответственность. Это правительство еще никого не призвало к ответу, включая Шеварднадзе.	2	-2	-2	-6
30 Во время правления Шеварднадзе было неясно, кто начальник, а кто подчиненный. После прихода к власти нового правительства страна уже движется к западной системе.	-4	1	-5	3
17 Развевающееся сегодня знамя – это флаг Национального движения.	3	-5	1	-1
35 Ускоренное проведение конституционных изменений было правильным. Страна находилась в конституционном вакууме. Произошла революция, и другого выхода не было.	-6	2	-1	0
1 Диктатура не означает нарушения прав отдельного гражданина. Она означает, что один человек облечен абсолютной властью.	0	0	-6	2
56 Конституционеры должны соблюдать конституцию и законы, а обычные люди должны жить по-людски.	0	-5	1	6
34 Не имеет большого значения, будут ли внесены в конституцию пункты, касающиеся религии. Если человек – православный, не имеет значения, будет это там записано или нет.	-1	-1	-6	0
54 Сегодня особый момент, поэтому Президент должен взять ответственность на себя, и он должен иметь возможность принятия чрезвычайных решений.	-5	0	6	2

Приложение 2

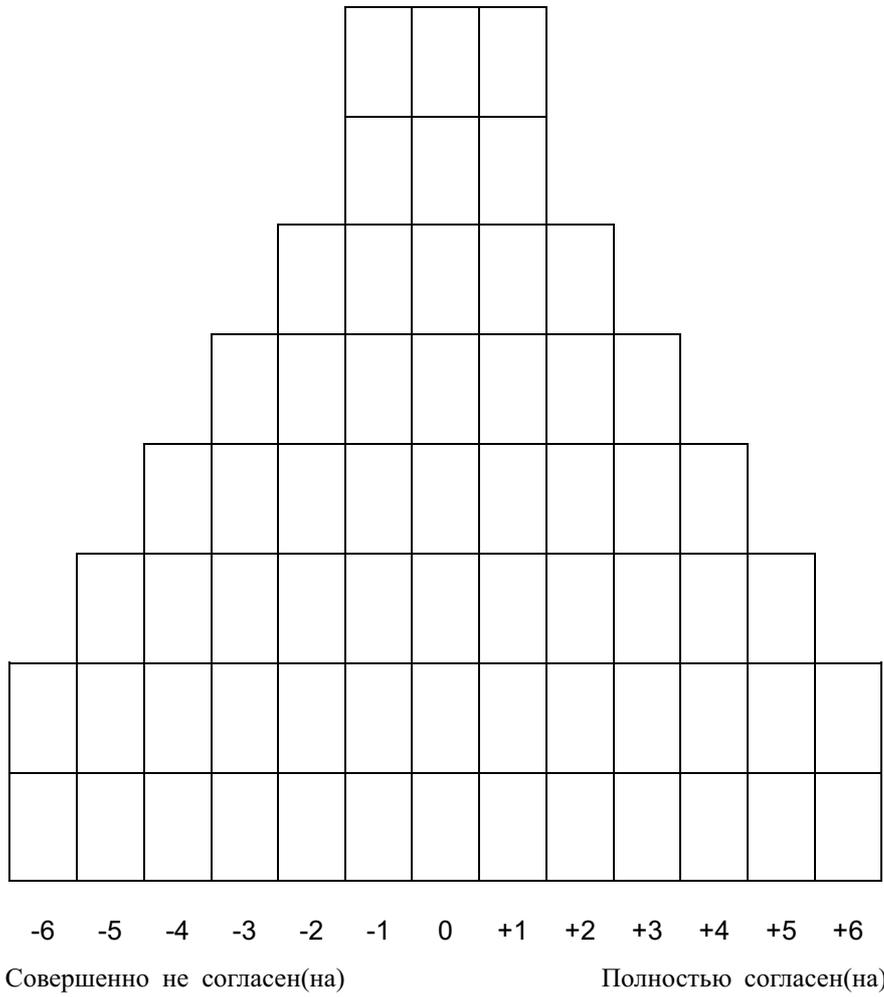


Рисунок 1. Шкала Q-набора для 64-х высказываний

Аналитическая статья

Политическая и конституционная реформы в Армении

Мкртыч (Сос) Гимшиян

I. Система общественного управления армении. Государственная власть. Разграничение власти.

Под системой общественного управления часто подразумевают совокупность государственного управления и местного самоуправления: Однако в странах с развитым гражданским обществом эволюция государственного управления и местного самоуправления приводит к формированию обобщенного и расширенного понятия общественного управления. На современном этапе развития в странах, где наиболее полно учитываются права человека и где все важные решения принимаются на основе изучения и учета мнения граждан, система общественного управления включает в себя и все основные институты гражданского общества. Таким образом, система общественного управления, кроме государственного управления и местного самоуправления, включает в себя также средства массовой информации, политические партии, общественные организации и профсоюзы как неотъемлемые части гражданского общества:

Государство – механизм политической организации общества, являющийся результатом общественного согласия – договора, заключаемого гражданами посредством референдума о принятии Конституции. Именно в Конституции закрепляются основополагающие права и обязанности человека, а также институциональная структура и механизмы формирования и развития системы общественного управления, которая служит основополагающей цели – гармоничному духовному, интеллектуальному и физическому развитию общества.

Система общественного управления является тем основным инструментом, посредством которого регулируется решение основополагающих задач, стоящих перед обществом и государством. При наличии гражданского общества институты общественного управления формируют только те политические силы, которые в состоянии наиболее эффективно удовлетворять потребности людей, т.е. власть также формируется путем общественного согласия. В свою очередь, государственное управление как основной институт общественного управления есть разновидность общественной службы, которая содержится за счет из налогов, выплачиваемых членами общества.

Каждое общество стремится к созданию максимально эффективной системы общественного управления, а это возможно лишь при наличии гражданского общества. Состоявшееся гражданское общество характеризуется как системное объединение социальных групп в особые организации (институты), главная задача которых – не только мониторинг соответствия действий государства Конституции и законам, но и создание в рамках закона механизмов воздействия на государственные органы для возврата их деятельности в рамки закона. Результатом деятельности гражданского общества должно стать формирование путем прямых выборов органов государственной власти и местного самоуправления посредством общественно-политических организаций, представляющих интересы различных слоев населения, и контроль над деятельностью этих органов.

Из вышесказанного следует, что основными институтами общественного управления являются органы государственной власти и местного самоуправления, общественные организации и политические партии, средства массовой информации, профсоюзы и др. (Рис. 1).

Объектом управления является общество, его целью – предоставление общественных услуг, а субъектом – органы общественного управления. Любая реформа системы общественного управления должна иметь целью повышение эффективности общественного управления с учетом интересов более широких слоев населения.

Одними из основных институтов общественного управления являются органы государственного управления и местного самоуправления. От прочих институтов их отличает не только то, что они являются носителями властных функций, но и принципы их формирования.

В 1991 г. восстановившая свою независимость Армения, провозгласив стратегию демократизации и перехода к рыночной экономике, начала реформу системы общественного управления. Руководители республики унаследовали от советской системы широкую сеть органов государственного управления. Только в структуре правительства действовало 44 министерства и комитета.

Парламент независимой Армении одним из первых принял закон, согласно которому в структуре правительства предусматривалось 31 министерство и комитета. В дальнейшем также было продолжено сокращение структур правительства. Такие структурные изменения проводились в новой социально-экономической ситуации в связи с коренными изменениями сущности управленческих функций. Однако надо отметить, что в 1991-95 гг. не была разработана четкая стратегия реформы общественной системы управления. Некоторые изменения осуществлялись на центральном уровне управления, и те лишь в связи с возникшими в тот момент проблемами, а системы территориального управления и местного самоуправления оставались без изменений. Делались попытки «заставить работать» бывшую советскую систему управления. Это было в какой то мере оправдано, если учесть, что коммунистическая партия была выведена с политической и экономической арен, а бывшая система территориального управления без этой «руководящей и направляющей» силы уже не выглядела столь плохой, и необходимо было время на ее апробацию.

В 1995 г. была принята Конституция РА, которая легла в основу новой политической системы и реформирования территориального управления. В дальнейшем был принят ряд законов и нормативных актов, которые дали возможность в короткие сроки создать новую систему территориального управления и местного самоуправления.

Армения – полупрезидентская республика. И в правовом, и в практическом аспектах президент РА имеет довольно большие полномочия. В республике действует двухуровневая система управления – государственное (центральное) управление и местное самоуправление. Государственное управление осуществляет правительство, которое состоит из главы правительства и министров.

В любом демократическом обществе основные функции органов государственного управления и местного самоуправления закреплены в основном законе государства – Конституции. Нами был проведен анализ сложившейся ситуации и готовящихся реформ в сфере общественного управления Армении и, в частности, в сфере государственного управления и местного самоуправления. К примеру, для реализации системы общественного управления большое значение имеет ряд статей Конституции Армении, принятой референдумом 5 июля 1995 г, в которых закреплены следующие положения:

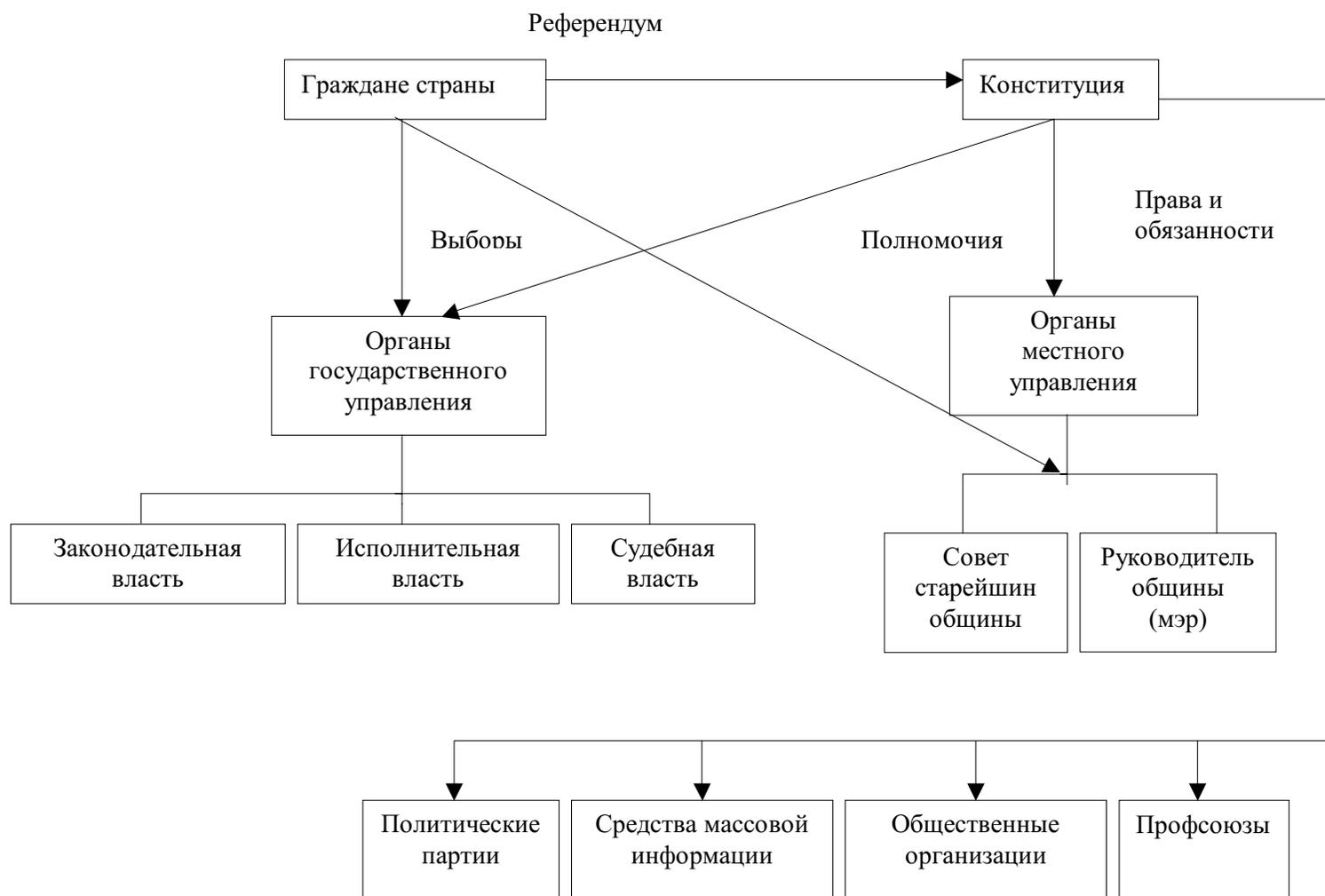


Рис 1. Система общественного управления

- Власть в Республике Армении принадлежит народу. Народ свою власть осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также с помощью органов и должностных лиц государственного управления и местного самоуправления (статья 2).
- Государственная власть осуществляется по принципу разграничения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти (статья 5).
- В Армении признается многопартийность. Партии формируются свободно и содействуют формированию и выражению политической воли народа (статья 7).
- Любой гражданин имеет право на свободу слова, включая право на свободу поиска, получения и распространения информации и идей (статья 24).
- Любой гражданин имеет право на свободу формирования с другими лицами объединений и профсоюзов и членства в них (статья 25).

Вышеприведенные статьи Конституции и принятые на их основе законы, а также ратифицированные Арменией международные договоры, создают достаточные основы для формирования основных институтов общественного управления, в частности, органов государственного управления, местного самоуправления, средств массовой информации, политических партий, общественных организаций, профсоюзов и др.

Система общественного управления, закрепленная Конституцией Армении, в основном соответствует принципам демократического и правового унитарного государства с рыночной экономикой.

В соответствии с Конституцией РА государственная власть осуществляется на основе законов по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В Армении законодательная власть осуществляется Национальным Собранием (парламентом), исполнительная – правительством, судебная – Конституционным судом и трехступенчатой системой судов общей юрисдикции, а также экономическим и военным судами. Основным закон устанавливает, что президент РА следит за исполнением Конституции, обеспечивает законное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей. Отдельная глава («Территориальное управление и местное самоуправление», статьи 104-107) Конституции посвящена региональным-территориальным органам власти (марзам) и органам местного самоуправления. Таким образом, Конституцией органы общественного управления подразделяются на три группы – общегосударственные, территориальные и местные (Рис. 2).

Конституцией закреплено, что президент РА избирается народом прямым всеобщим голосованием сроком на 5 лет и имеет следующие основные полномочия – назначает и освобождает от должности главу и членов правительства, руководящих должностных лиц судебной власти. Законы, принятые Национальным Собранием, вступают в силу только после их ратификации президентом. Президент может распустить парламент. Президент созывает и ведет заседания правительства и по представлению главы правительства утверждает структуру и порядок его функционирования. Конституцией закреплено также, что президент является гарантом независимости, территориальной целостности и безопасности Республики Армении и представляет ее на международной арене.

Национальное Собрание состоит из 131 депутата, избирается на 4 года, принимает законы, по представлению правительства, утверждает и вносит изменения в государственный бюджет, утверждает административно-территориальное деление рес-

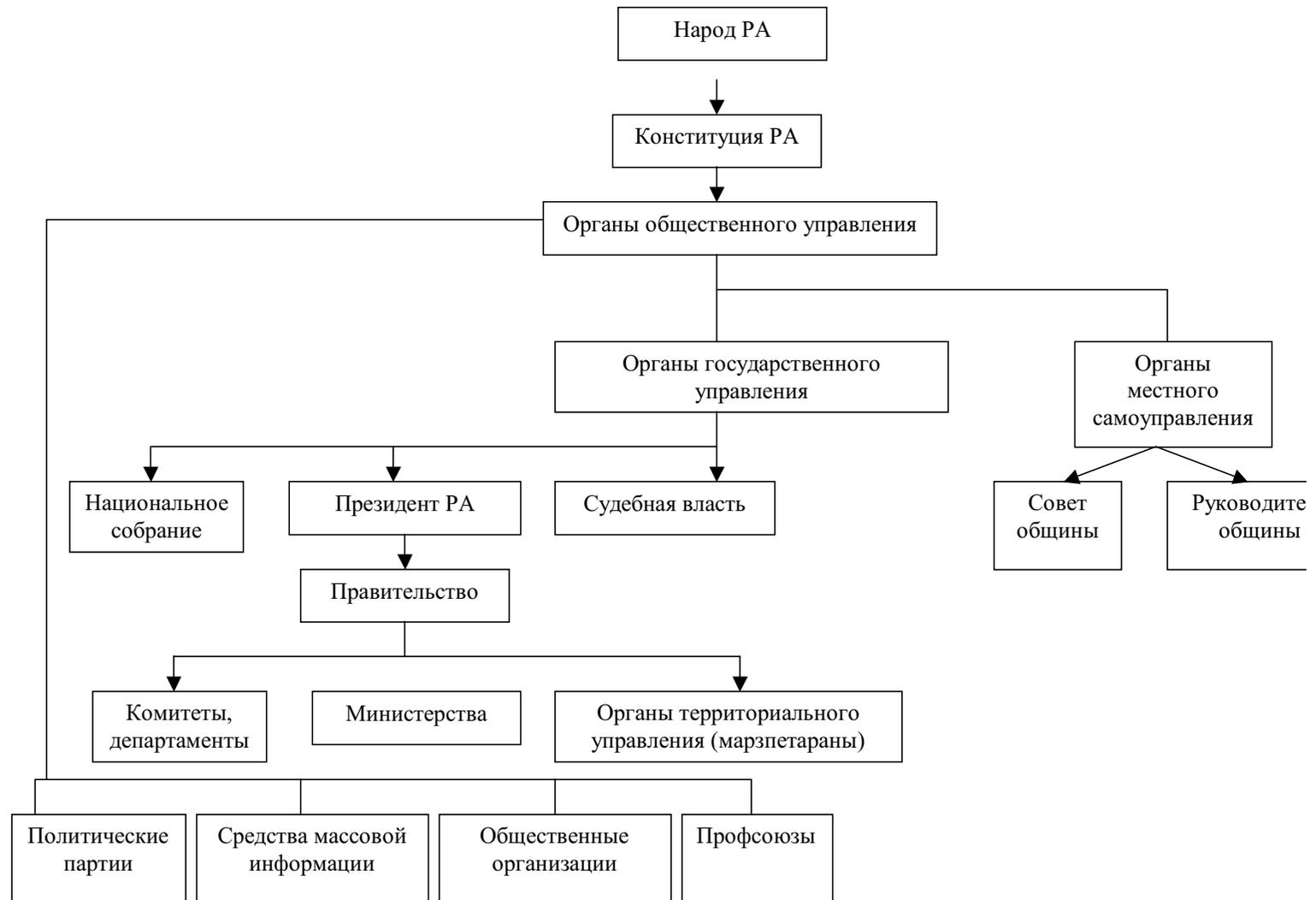


Рис. 2 Система общественного управления Республики Армения.

публики, по представлению президента назначает председателя и заместителя центрального банка, по предложению председателя Национального Собрания назначает председателя и половину членов конституционного суда, а также председателя контрольной палаты. Одновременно контролирует исполнение государственного бюджета и использование ссудных финансовых средств международных организаций и других государств. Национальное Собрание формирует шесть постоянных комиссий и по мере надобности может создавать временно действующие комиссии.

Контрольная палата по решению парламента осуществляет финансово-экономический аудит исполнения бюджета и представляет ежегодное заключение Национальному Собранию.

Правительство как главный орган исполнительной власти разрабатывает и представляет на утверждение Национального Собрания программу своей деятельности и проект государственного бюджета, осуществляет внутреннюю и внешнюю политику РА, управляет государственной собственностью, осуществляет экономическую, финансовую и налогово-таможенную политику. Правительству дано право на законодательную инициативу.

Правительство обеспечивает выполнение бюджета, осуществляет исполнение государственной политики в сфере науки, образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и в других областях. Правительство состоит из главы правительства и министров, а полномочия распределяются между министерствами, комитетами и службами (Рис. 3). Глава правительства руководит текущей работой правительства, координирует работу министерств, а также принимает решения.

Эта система общественного управления действует в РА с конца 1996 г. Опыт более чем 8 лет показывает, что существующая система имеет множество недостатков и упущений.

Прежде всего, необходимо отметить, что не существует единой концепции реформирования системы общественного управления Армении. Центральное управление и местное самоуправление зачастую рассматриваются обособленно. Возможно, поэтому и были созданы две отдельные комиссии – по реформированию государственного управления (создана правительством в 1999 г.) и местного самоуправления (создана президентом в 1998 г.). В их деятельности очень слабы сотрудничество и координация. Отсутствует разработанная концепция децентрализации. Конечно, эти комиссии выполняют определенную работу, особенно комиссия по реформированию государственного управления, которая разработала закон «О государственной службе» (принят Национальным Собранием в 2001 г.) и концепцию реформирования структуры правительства. Однако в условиях отсутствия единой концепции государственного строительства их эффективность очень низка.

II. Система власти на субнациональном уровне. Региональное управление. Местное самоуправление. Децентрализация власти.

Для увеличения эффективности системы общественного управления и, в частности, для развития местного самоуправления, большое значение имеет четкость деятельности органов территориального управления (марзпетаранов) и приведение их в соответствие с требованиями настоящего времени. В настоящее время одна из основных функций марзпета – осуществление региональной политики правительства – исполняется очень плохо. Для развития общин и страны в целом большое значение

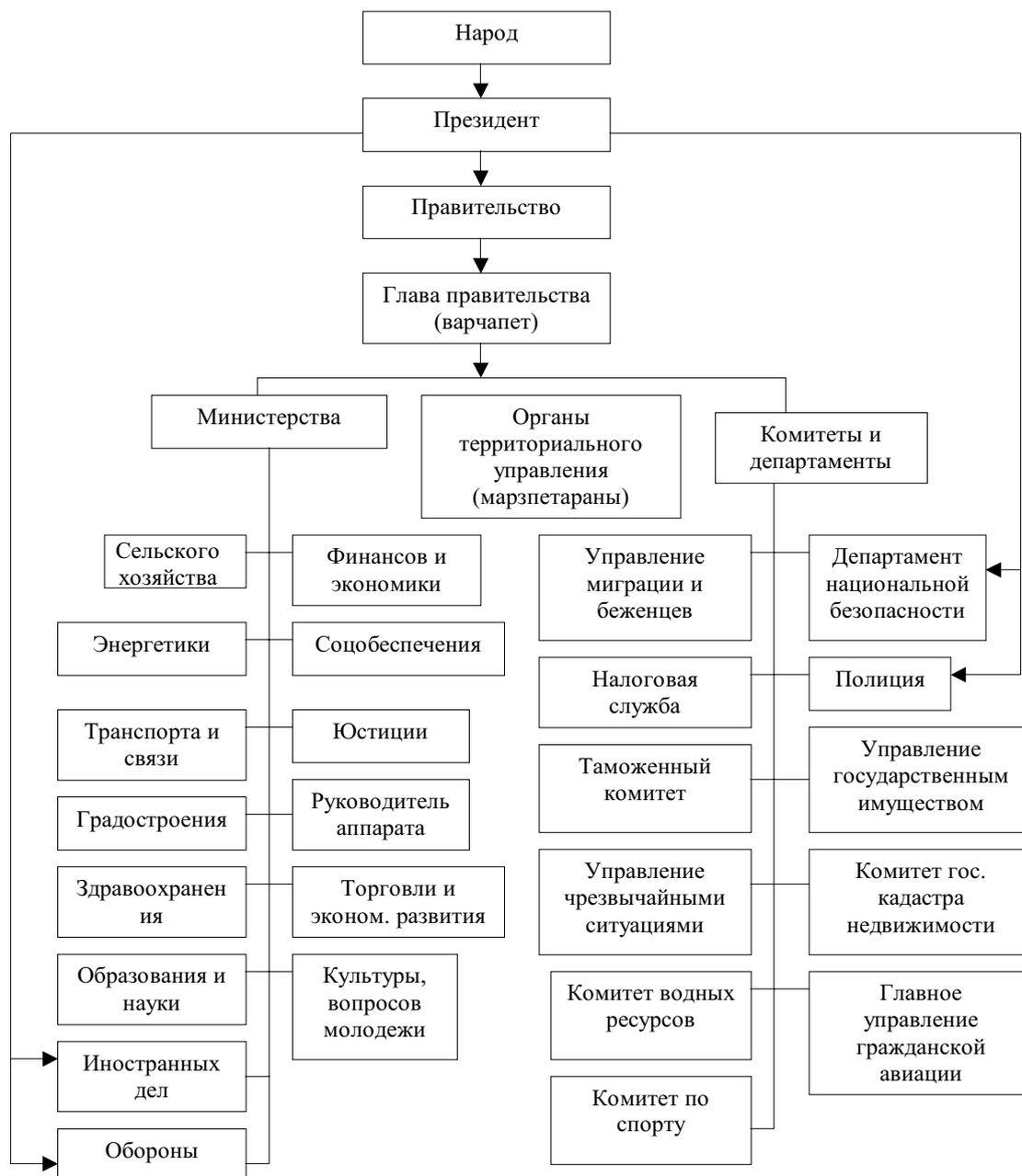


Рис 3. Структура исполнительной власти Армении

имеют региональные программы. С их помощью можно было бы решить проблему развития инфраструктуры и другие важнейшие региональные проблемы, но из-за нехватки средств государственного бюджета такие программы реализуются в очень небольшом масштабе.

Раздутые аппараты и нечеткость функций марзпетаранов очень часто создают благоприятную почву для их несанкционированного вмешательства в сферу компетенции органов местного самоуправления. В этих условиях необоснованно раздутые аппараты марзпетаранов, необходимости в которых сегодня нет, было бы правильным сократить. Кроме того, не преодолена тенденция советских времен: глава мар-

зпетарана, марзпет, зачастую ведет себя как председатель райкома. Надо отметить, что сохранению этих «традиций» в немалой степени способствуют органы местного самоуправления, которые по причине их слабости практически не сопротивляются несанкционированному вмешательству.

Кроме того, необходимо принять закон «О территориальном управлении», где будут четко определены функции органов территориального управления, их взаимоотношения с органами местного самоуправления и структурами подразделений центрального управления (министерств). Однако можно пойти и на более радикальную реформу, учитывая быстрое развитие средств связи и коммуникации, а также тот факт, что Армения – маленькая унитарная страна. Можно было бы без особых потерь ликвидировать органы регионального управления – марзпетараны – и сформировать второй уровень местного самоуправления, актуальность которого однозначна для всей системы управления.

Территориальное управление осуществляется в 11 административно-территориальных единицах (10 марзов и город Ереван, имеющий статус отдельного марза). Марзы состоят из общин, в которых имеются органы местного самоуправления. В марзах осуществляется государственное управление. Марзпетараны осуществляют региональную политику правительства, регулируют работу территориальных органов исполнительной власти на местах. Они не образуют отдельный уровень управления, поскольку не имеют выборных органов и самостоятельного бюджета.

Согласно Конституции РА и законодательству, марзпетараны ведут работу по четырем основным направлениям:

1. разрабатывают политику развития территорий,
2. осуществляют территориальную политику правительства,
3. координируют работу территориальных подразделений республиканских исполнительных органов,
4. осуществляют контроль над органами местного самоуправления.

В соответствии с указом президента государственное управление в марзе осуществляет марзпет посредством структур марзпетаранов (Рис. 4), деятельность которых финансируется из государственного бюджета. По этому указу марзпет осуществляет координацию политики правительства в области финансов, градостроительства, транспорта и строительства дорог, коммунального хозяйства, сельского хозяйства, образования, культуры, спорта, экологии и др. Марзпеты назначаются правительством, а их деятельность координируется министерством территориального управления.

В соответствии с Конституцией город Ереван имеет статус марза, и мэра города по представлению главы правительства назначает президент. В Ереване местное самоуправление осуществляется в 12 квартальных общинах.

Опыт развитых демократических стран показывает, что они достигли высокого уровня благосостояния путем создания самостоятельных и независимых от центрального управления органов **местного самоуправления**. Страны переходного периода, исходя из этого опыта, стремятся к децентрализации управления и формированию действенного местного самоуправления, что является неотъемлемой частью государственного строительства. На формирование действенного местного самоуправления влияют такие факторы, как политическая воля властей, наличие концепции развития системы местного самоуправления, стратегии децентрализации, программы действий, социально-экономическое состояние страны и др.

По Конституции местное самоуправление в Армении осуществляется в общинах, которые признаны административно-территориальными единицами: 49 городских общин, в том числе 12 квартальных общин Еревана, и 871 сельская община (всего 930 общин). Община состоит из одного или нескольких поселений, является юридическим лицом. Община имеет определенную территорию, население, собственность, органы управления и бюджет.

Общины должны действовать самостоятельно и ответственны только перед своими избирателями и законом. Они не подчиняются ни президенту, ни парламенту, ни правительству, ни региональным органам власти.

Органы местного самоуправления – совет старейшин общины и ее руководитель (мэр), которые избираются прямым, равным, всеобщим и тайным голосованием сроком на 3 года. Совет старейшин общины является представительным органом общины. В порядке, предусмотренном законом, совет старейшин распоряжается собственностью общины; утверждает бюджет, вносит в него изменения, осуществляет контроль за его исполнением и за использованием привлеченных средств; вводит местные налоги и пошлины, а также в соответствии с законом утверждает их ставки; утверждает структуру аппарата мера, которая включает в себе заместителя мэра, секретаря аппарата, структурные подразделения (отделы) и др. Полномочия аппарата определяются уста-



Рис 4. Структура органа территориального управления

вом, который утверждается мэром. Совет общины принимает все политические решения, связанные с жизнью общины, которые законом не поручены другим органам государственной власти. В общинах с населением до 3-х тысяч человек избирается 5 членов совета старейшин, от 3-х до 20 тысяч – 10, свыше 20 тысяч – 15.

Руководитель общины (мэр) со своим аппаратом – исполнительный орган общины, который во взаимодействии с советом общины, посредством аппарата мэра, бюджетных организаций и предприятий местного подчинения, решает все задачи, стоящие перед общиной, если законом не предусмотрено иначе. Из этих двух органов (представительного – совета старейшин – и исполнительного – мэра с его аппаратом) и состоят органы местного самоуправления (Рис. 5).

Руководитель общины в соответствии с Конституцией и законами осуществляет предписанные ему полномочия, в частности:

- Разрабатывает и представляет на утверждение совета общины трехлетнюю программу развития и годовой бюджет общины, обеспечивает их исполнение.
- На основе программы развития разрабатывает и представляет на утверждение совета градостроительный план и схему использования земель общины.
- Ведет заседания совета общины с правом совещательного голоса.
- Разрабатывает и представляет на утверждение совета правила организации общественного питания и торговли.
- Организует работу организаций в сфере образования, культуры и спорта.
- Руководит работой службы коммунального хозяйства, водоснабжения, канализации, орошения, отопления, благоустройства и озеленения территорий, санитарной очистки и уборки мусора, транспорта, строительства и обслуживания дорог местного значения и др.

Бюджет общины формируется за счет доходов, закрепленных законом на местном уровне, которые включают 100 процентов налогов на землю и недвижимость, местные платежи и пошлины, дотации из государственного бюджета, предусмотренные для финансового выравнивания, некоторые виды госпошлин. Кроме того, общине также может быть выделена часть налогов на прибыль, подоходного налога, экологических пошлин и др.

Законом предусмотрено, что общины могут создавать межобщинные объединения для совместного решения задач, представляющих обоюдный интерес, в том числе с целью сокращения расходов на их осуществление.

Часть общегосударственных функций с соответствующими финансовыми средствами передаются законом на исполнение общинам (децентрализация). Полномочия органов местного самоуправления, что очень важно, определяются только законами. В Таблице 1 приведено распределение полномочий между разными уровнями власти – основной индикатор демократизации общества и степени децентрализации.

Из приложения видно, что полномочия органов местного самоуправления Армении невелики. Часто это обосновывается слабостью местных органов власти. Однако это только предлог, и передача новых полномочий и соответствующих средств органам местного самоуправления приведет к их становлению и развитию.

В общем можно констатировать, что правовая база системы общественного управления Армении в основном соответствует стандартам демократического и правового государства, однако требует постоянного внимания и развития с ликвидацией всех недостатков и упущений. Очень большое значение имеет повышение законода-

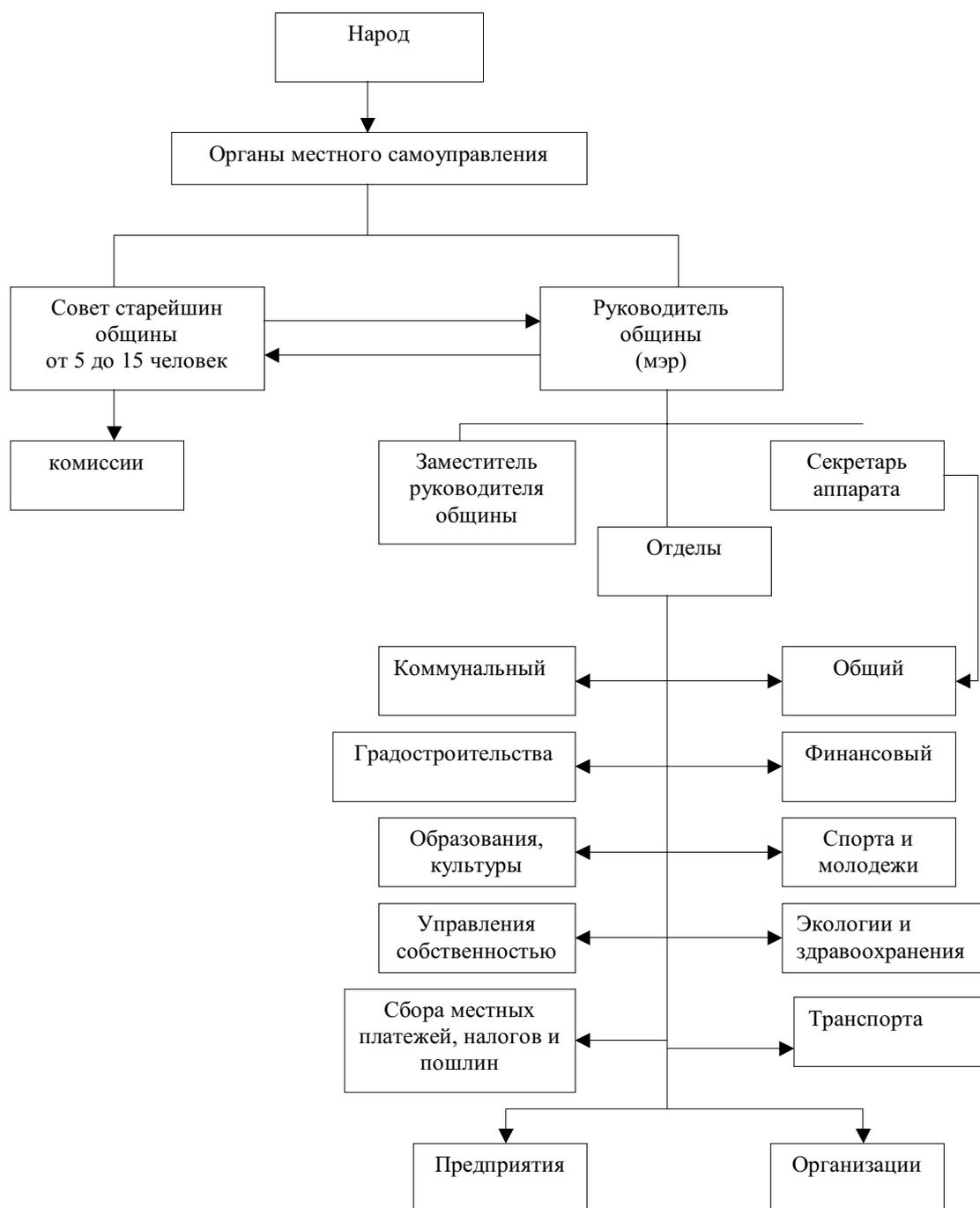


Рис 5. Организационная структура органов местного самоуправления

Таблица 1

Распределение полномочий между различными уровнями управления в РА

Полномочия	Местные органы самоуправления	Центральные или территориальные органы управления
Образование		
1. Дошкольное	x	
2. Начальное		x
3. Среднее		x
4. Техническое		x
5. Высшее		x
6. Специальное	x	
Социальное обеспечение		
1. Дома престарелых		x
2. Социальная помощь престарелым и нуждающимся		x
3. Особые службы (помощи бездомным, беженцам и др.)		x
Здравоохранение		
1. Первая мед. помощь	x	
2. Охрана здоровья		x
3. Больницы		x
4. Поликлиники		x
Культура, отдых, спорт		
1. Клубы	x	
2. Библиотеки	x	x
3. Дома культуры	x	
4. Театры	x	x
5. Музеи	x	x
6. Зоны отдыха	x	x
7. Спортивные учреждения	x	
Коммунальное хозяйство		
1. Водоснабжение	x	
2. Канализация	x	
3. Электроснабжение		x
4. Газоснабжение		x
5. Теплоснабжение	x	
Санитарная очистка и охрана окружающей среды		
1. Уборка мусора	x	
2. Благоустройство и озеленение	x	
3. Кладбища	x	
4. Охрана окружающей среды	x	x
Связь, транспорт		
1. Дороги	x	x
2. Уличное освещение	x	
3. Общественный транспорт	x	x

Градостроительство		
1. Разработка градостроительного плана общины	x	x
2. Экономическое развитие общины	x	x
3. Туризм		x
Управление		
1. Властные полномочия (лицензирование и др.)	x	x
2. Административные полномочия	x	x
3. Полиция		x
4. Защита прав граждан	x	x
5. Пожарная охрана		x
6. Защита прав потребителей	x	x

тельной дисциплины, низкий уровень которой сводит на нет все успехи в законодательной сфере.

Отсутствие концепции децентрализации делает невозможным полноценное развитие системы местного самоуправления.

Развитие местного самоуправления РА невозможно без

- укрупнения общин
- укрепления потенциала общин
- развития законодательной базы
- передачи новых полномочий органам местного самоуправления
- передачи соответствующих финансовых ресурсов органам местного самоуправления.

Одной из важных предпосылок развития общин и органов местного самоуправления является развитие и укрепление их потенциала. Сегодня на повестке дня стоит вопрос определения рамок муниципальной службы, требований, предъявляемых к ней, прав и обязанностей служащих; описание должностных обязанностей; вопросы переподготовки, защиты служащих и др.

III. Процесс конституционных реформ.

Конституция во всех смыслах сугубо политический документ, который должен зафиксировать не столько существующую ситуацию или достижения, а важнейшие цели нашего народа и государства на ближайшие несколько десятков лет. Конституция – это концепция развития народа и государства. Установление нового конституционного порядка должно обеспечить опережающее развитие духовного и интеллектуального потенциала, повышение эффективности национальной безопасности и государственных институтов, что поможет нашему народу стать полноценным членом прогрессивного мирового сообщества.

Готовящиеся в Армении конституционные изменения, самое главное, должны обеспечить более глубокое разделение ветвей государственной власти и ее дальнейшую децентрализацию. Готовящуюся конституционную реформу можно оценить, исходя из того, как будут решаться две основополагающие задачи Армении, а именно:

- Становление и развитие правосудия с углублением независимости и повышением действенности судебно-правовой системы и, как следствие, формирование правового государства
- Углубление процесса децентрализации власти как наиболее эффективный путь развития демократии в Армении, исходя из убеждения, что становление прогрессивной системы местного самоуправления обеспечит эффективное и приближенное к народу управление, а в отсутствие конституционных гарантий эффективно управления невозможно развитие государства.

Для того, чтобы объективно и реально оценить позицию властей Армении и проводимую ими политику, необходимо проанализировать проект Конституции, предложенный президентом и не принятый на референдуме 2003 г., а также проект, подготовленный парламентским большинством, референдум по которому ожидается в середине 2005 года. Эти два проекта Конституции практически идентичны, и имеющие отличия носят косметический характер.

Для оценки разработанных властями Армении проектов Конституции необходимо оценить, как решаются три самые основные и актуальные проблемы, стоящие перед армянским обществом: (1) формирование эффективной государственной власти и четкое разделение ее ветвей; (2) создание и развитие системы правосудия как основы правового, справедливого государства (вопрос правосудия в Армении находится в плачевном состоянии); (3) развитие демократии – децентрализация и формирование прогрессивной системы местного самоуправления.

Анализ нового проекта Конституции, по нашему мнению, позволяет определенно заключить, что в сфере разделения ветвей власти и создания независимой судебной власти предлагаемые изменения незначительны, и в случае принятия новой Конституции ждать прогресса в этих областях не приходится.

Однако в области местного самоуправления и децентрализации власти изменения по сравнению с действующей Конституцией довольно значительны. Для того, чтобы их оценить, необходимо прежде проанализировать историю развития системы местного самоуправления Армении и касающиеся ее положения действующей Конституции (положительные и отрицательные). Затем, изучив проблемы, существующие в общинах (на местах), препятствующие развитию местного самоуправления и процессу децентрализации, можно аргументировано оценить проект новой Конституции.

Местное самоуправление до установления независимости РА и принятия Конституции

До провозглашения независимости в Армении действовала система местного самоуправления, которая была лишена прав самостоятельности и собственности, и фактически возглавлялась на местах коммунистическими партийными организациями. Партийные организации составляли списки депутатов местных советов, которые затем «избирались», а также «назначали» исполнительную власть сел, поселков, городов и районов. Местное самоуправление в Армении было наделено большими полномочиями, но являлось фикцией и придатком государственной власти, решения которой были обязательны для исполнения местными органами власти.

В 1991 году Армения провозгласила независимость, и до 1995 года, когда была принята Конституция, органы местного самоуправления освободились от непосредственного руководства партийных органов, но продолжали контролироваться исполнительной властью государства.

Конституционные основы местного самоуправления РА

В 1995 году Конституция, принятая на всенародном референдуме, заложила основы истинно независимых и действующих под собственную ответственность органов местного самоуправления. В Конституции закреплены положения, которые имеют большое значение для становления местного самоуправления и которые необходимо в дальнейшем сохранить при подготовке конституционных изменений, в частности:

1. Вторая статья Конституции фиксирует, что власть народа осуществляется через государственную власть и органы местного самоуправления, что означает четкое разграничение этих властей, их полную независимость и закладывает основы формирования органов этих властей непосредственно народом.
2. Седьмая глава Конституции полностью посвящена местному самоуправлению и территориальному управлению.

105-я статья однозначно закрепляет выборность органов местного самоуправления (депутатов совета старейшин и руководителя исполнительной власти общины) прямым тайным голосованием жителей общины сроком на 3 года. Эта статья закрепляет независимость местной власти, ее самостоятельность при исполнении задач, законодательно предписанных ей, и право действовать под собственную ответственность.

3. В той же статье закреплено основополагающее право общин на собственность и право самостоятельного использования этой собственности. Конституция защищает право общинной собственности и, не исключая возможность изъятия этой собственности для нужд государства, одновременно гарантирует, что это может происходить в исключительных случаях, принятием отдельного закона по каждому случаю и с соответствующей компенсацией, предусмотренной законом.
4. 105-я статья закрепляет также право органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление кадровой политики и формирование структур своих органов.
5. Очень большое значение имеет конституционное положение о том, что полномочия органов местного самоуправления определяются только законом. Это предполагает, что местные органы власти не подчиняются решениям исполнительной власти и несут ответственность только перед законом и своими избирателями.
6. В 104 статье Конституции закреплено распространение действия местного самоуправления по всей территории страны, что очень важно. Однако этот принцип не исполняется, и это дает возможность законодателю ограничить территорию действия местного самоуправления, что имеет место в Армении, где до 40% территории страны находится вне административных границ общин.
7. Положительным является право общин (статья 106) в рамках закона утверждать местные платежи и пошлины и их ставки.

Однако, наряду с положительными сторонами Конституции, в ней имеется ряд положений, которые серьезно препятствуют развитию местного самоуправления в Армении, а также отсутствует ряд конституционных гарантий, необходимость которых выявилась за годы функционирования местной власти.

1. Конституция дает правительству выражать недоверие избранному народом руководителю (мэру) общины в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Этим правом правительство пользуется довольно-таки вольно и фактически использует его с целью незаконного подчинения себе местных властей. Это право правительства мешает общинам действовать самостоятельно и независимо.

После выражения недоверия руководителю общины Конституция обязывает правительство провести внеочередные выборы в течение одного месяца, и до проведения выборов правительство назначает на пост руководителя общины своего полномочного представителя. Практика показала, что очень часто на внеочередных выборах выдвигается исполняющий обязанности руководителя общины, и он же выигрывает выборы. Фактически правительство, выразив недоверие избранному народом мэру и назначив своего представителя, используя административный ресурс, через «выборы» приводит к власти в общине удобных себе людей, что «заставляет» другие общины быть внимательными к «пожеланиям» исполнительной власти.

2. Конституция не гарантирует право общин на собственность земли. Без права общин на собственность земли невозможно развитие местного самоуправления и решение задач жизнеобеспечения граждан.
3. Отсутствие конституционных гарантий местной власти на минимальный уровень финансовых ресурсов и полномочий дает возможность законодательно централизовать финансы и исполнение задач, стоящих перед государством. Децентрализация полномочий влечет за собой децентрализацию финансовых ресурсов, т.е. Конституцией должно быть закреплено не только право, но и способность общин на осуществление местного самоуправления. Отсутствие этих гарантий привело к тому, что даже узкий круг полномочий, которые переданы местным властям, не обеспечен соответствующими финансовыми ресурсами и в большинстве общин Армении местное самоуправление является фикцией.

К примеру, в Армении прогнозируемый бюджет общин по отношению к государственному составляет всего 8,1%. Если учесть, что местные бюджеты не исполняются по вине государственных структур (основной доход бюджета общин – налоги на землю и недвижимость – собирает государственная налоговая служба, которая в этом не заинтересована, и общины не имеют права влияния на эти органы) и в итоге составляют 5% от государственного бюджета, то становятся понятными все проблемы, стоящие перед общинами при решении задач жизнеобеспечения населения.

4. К недостаткам Конституции относится отсутствие второго уровня местного самоуправления, необходимость наличия которого стала очевидной за годы функционирования местных властей.
5. Город Ереван имеет статус марза, и в нем осуществляется государственное управление. Местное самоуправление в квартальных общинах Еревана осуществляется неполноценно.
6. Недостатком является также отсутствие у общин права защищать свои интересы в Конституционном суде.

Законодательные основы местного самоуправления в РА

В 1996 году на основе Конституции Национальное Собрание Армении разработало и приняло первый закон «О местном самоуправлении», а в 2002 г. – его новую редакцию. В том же году был разработан и принят закон о выборах в местные органы власти. В ноябре 1996 года были проведены первые выборы и сформированы первые истинно демократические местные власти.

Так как Армения стремилась стать членом Совета Европы, закон о местном самоуправлении изначально разработан в полном соответствии с требованиями Европейской хартии о местном самоуправлении. Основой закона являются следующие принципы:

- а) принцип общей компетенции, который дает органам местного самоуправления право исполнять любые полномочия, которые не предписаны законом государственным органам,
- б) принцип субсидирования, который является основой децентрализации полномочий и финансовых ресурсов от органов государственной власти к органам местного самоуправления,
- в) принцип судебной защиты жизненных интересов и собственности органов местного самоуправления,
- г) принцип финансового содействия слабым органам местного самоуправления, который законодательно закрепляет содействие из государственного бюджета (фонд финансового содействия местным органам) финансово слабым общинам,
- д) принцип соответствия финансовых ресурсов общин и необходимых затрат для исполнения законом общинам предписанных полномочий,
- е) принцип независимости и собственной ответственности органов местного самоуправления при исполнении законом предписанных им полномочий и др.

На основании этих принципов в законе четко зафиксированы обязательные, делегированные и добровольные полномочия общин.

В законе отдельными главами зафиксированы полномочия совета старейшин и руководителя общины (мэра) исходя из того принципа, что совет старейшин общины принимает политические решения, а руководитель общины исполняет эти решения посредством своего аппарата, общинных предприятий и организаций.

Закон о местном самоуправлении предписал правительству передать в собственность общинам, в частности, коммунальное хозяйство, находящееся в административных границах общины (системы водоснабжения, канализации, отопления, предприятия по уборке мусора), детские сады, специализированные школы и спортивные сооружения, а также амбулатории, библиотеки и другие учреждения и организации. В собственность общинам переданы улицы, инженерные сооружения, здания и строения.

Для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления после принятия закона о местном самоуправлении в Армении был принят ряд других законов.

Отдельным законом «О бюджетной системе» зафиксированы принципы утверждения и исполнения бюджета, а также его отчетности. Законодательно в местные бюджеты на 100% отчисляются налоги на землю и недвижимость.

Исходя из требований Конституции был принят «Закон о местных платежах и пошлинах». Этим законом общинам дается право учреждать платежи и пошлины, список которых фиксируется законом, а каждая община самостоятельно определяет размер платежа или пошлины в пределах минимального и максимального тарифов, предусмотренных законом.

Учитывая разность общин по величине и финансовой базе, принят закон «О финансовом выравнивании» общин. Этот закон предписывает по предусмотренной законом формуле выделять дотации общинным бюджетам из государственного бюджета, в котором создается фонд финансового содействия общинам.

Законы о налогах на землю и на недвижимость, которые являются одними из основных источников налоговых поступлений в бюджет общины, фиксируют параметры взаимоотношений налогоплательщиков и местного бюджета.

Контроль за поступлениями налогов на землю и недвижимость был возложен и исполнялся государственной налоговой службой. Неподотчетность государственной налоговой службы местным органам власти, ее незаинтересованность в исполнении местных бюджетов и тяжелое социальное положение населения приводят к тому, что налоги на землю и недвижимость собираются на 20%-30%.

По нашему убеждению, передача сбора местных налогов органам местного самоуправления как заинтересованной стороне приведет к росту их собираемости в 2-3 раза; в последние годы были сделаны попытки осуществить такую передачу.

Очень большое значение в установлении цивилизованных взаимоотношений в области землепользования имеет Земельный кодекс, который определяет в том числе принципы земельного зонирования и ведения земельного кадастра.

Законы «О градостроительстве» и «О транспорте» регулируют вопросы градостроительства и транспорта, с четким разграничением полномочий общин и правительства.

Большое значение для становления местного самоуправления имеет оптимальное законодательство «Об административно-территориальном делении» Армении. Административными единицами являются 10 марзов и город Ереван, в которых государственное управление осуществляется назначаемыми правительством марзпетами, и 930 общин, в которых избираются местные органы власти. После провозглашения независимости каждому населенному пункту было дано право местного самоуправления. Это привело к двукратному увеличению количества общин, следствием чего стало распыление и без того ограниченных финансовых ресурсов.

Законодательством по сравнению с Конституцией закреплены и претворяются в жизнь следующие элементы децентрализации:

1. Децентрализация полномочий – общинам переданы полномочия по жизнеобеспечению граждан.
2. Децентрализация финансовых ресурсов и их самостоятельное использование: в бюджеты общин на 100% направляются налоги на землю и недвижимость, из государственного бюджета общинам в обязательном порядке предоставляются дотации в сумме не менее 4% государственного бюджета и расширяется финансовая база общины – в местные бюджеты предполагается передать часть налога на прибыль и часть подоходного налога.
3. Децентрализация налоговой политики: право общин утверждать типы местных пошлин и платежей, а также их размер; кроме того, община самостоятельно проводит сбор налогов на землю и на недвижимость.

4. Децентрализация собственности: из государственной собственности общинам передано всё, что необходимо для исполнения обязательных полномочий, а также 80% принадлежащей государству земли.
5. Децентрализация осуществления социальной политики: община руководит службой оказания социальной помощи жителям общины.

Можно однозначно констатировать, что действующая Конституция и законодательная база местного самоуправления создали в Армении предпосылки для дальнейшего развития местного самоуправления, однако недостатки Конституции и законов, низкая законодательная дисциплина, несанкционированное вмешательство государственных структур в дела общин и слабая судебная защита серьезно препятствуют дальнейшему развитию местного самоуправления. Становится очевидным необходимость развития конституционных гарантий, а также законодательства о местном самоуправлении с учетом требований Европейской хартии о местном самоуправлении, ратифицированной Арменией в декабре 2001 г.

В свете вышеизложенного необходимо провести анализ проектов Конституции, предложенных президентом и Национальным Собранием. Для становления и нормального развития местного самоуправления изменения Конституции должны решить три основные задачи.

1. Создать конституционные гарантии самостоятельности и политической независимости органов местного самоуправления, тем самым обеспечив право общин на местное самоуправление.
2. Создать минимальные финансово-экономические конституционные гарантии осуществления общинами местного самоуправления, тем самым обеспечив не только право, но и способность общин осуществлять местное самоуправление.
3. Конституционно закрепить судебную защиту законных прав органов местного самоуправления, без которых законы могут остаться на бумаге.

В проекте Конституции сохранена важнейшая вторая статья действующей Конституции, которая фиксирует равные права государственного управления и местного самоуправления, и это хорошо.

Основным недостатком действующей Конституции является право правительства выражать недоверие избранному народом мэру общины, которое почти полностью лишает общину политической независимости. Эта проблема выявилась за годы, прошедшие после принятия Конституции Армении. Ее решением должно было стать лишение правительства этого права, а взамен предоставление правительству права правового контроля над общинами и решения всех спорных вопросов через судебные органы. Однако предложенный проект Конституции не только не решает данную проблему, но и углубляет ее, и к тому же распространяет право правительства выражать недоверие на местные представительные органы – советы старейшин, что является серьезной ошибкой и отступлением от элементарных принципов демократии. Приняв такую поправку можно забыть о независимости органов местного самоуправления от государственного управления, что приведет к полной фиктивности местного самоуправления.

Кроме того, действующая Конституция предусматривает, что после выражения недоверия мэру общины в течение месяца должны быть проведены внеочередные выборы, в то время как проектом предусматривается их проведение в срок от трех до шести месяцев. Эта поправка непонятна и однозначно опасна, а также ясно ука-

зывает на порочность позиции властей и их незаинтересованность в развитии местного самоуправления.

В действующей Конституции предусматривается, что полномочия общин определяются только законом. В проекте новой Конституции предлагается разрешить их определение подзаконными актами, что означает, что органы государственной власти смогут с помощью нормативных актов принуждать общины к исполнению не предусмотренных законом задач и обязанностей. После такого изменения можно считать полностью невозможной политическую независимость и самостоятельность общин со всеми вытекающими из этого последствиями.

В области обеспечения минимальных финансово-экономических гарантий функционирования местного самоуправления проект Конституции закрепляет то, что предусмотрено в сфере финансов и собственности общины законом РА «О местном самоуправлении» и не предлагает ничего нового. За годы после принятия Конституции стало очевидным, что одной из основных проблем местного самоуправления является ничтожность финансовых ресурсов, предоставленных законодателями общинам (около 5 процентов госбюджета) и стала очевидной необходимость в конституционном гарантировании минимума финансовых ресурсов, закрепленных за бюджетами общин. Такое решение лишило бы законодателей возможности, изменяя законы, уменьшать финансирование бюджетов общин, что имело место в 2000 году, когда из доходной части бюджетов общин было исключено 15 процентов подоходного налога. Очень важно в Конституции закрепить невозможность процесса, обратного децентрализации, и тем самым сделать децентрализацию необратимой.

В предлагаемом проекте Конституции единственное серьезное достижение имеется в сфере судебно-правовой защиты прав и интересов общин, которая предусматривает право общин обращаться в Конституционный суд. Однако сожаление вызывает то, что это право дано только представительным органам местного самоуправления – советам старейшин – тогда как это право должно было быть дано и мэру общины, и общине в целом.

Кроме вышеприведенных нежелательных изменений в трех фундаментальных сферах, в проекте Конституции предполагаются и другие не менее опасные изменения. Действующая Конституция гарантирует мэру общины право на самостоятельное осуществление кадровой политики, а в новом проекте эта статья просто исчезла, что очень опасно и дает законодателям возможность предоставить исполнительной власти право вмешиваться в этот процесс. В проекте Конституции отсутствует еще одна статья, которая гарантировала распространение местного самоуправления по всей территории Армении, что являлось очень важной гарантией полноценности местного самоуправления.

Очень важно было бы использовать конституционную реформу для решения накопившихся проблем. В частности, осознана и обсуждается необходимость формирования второго уровня местного самоуправления или создания межобщинных объединений, обеспечивающих серьезное развитие общин на ближайшие десятки лет. Однако проект Конституции этот вопрос вообще не затрагивает.

Что касается столицы Армении г. Еревана, то предлагается сделать «прогрессивный» шаг и признать Ереван общиной, однако мэр не будет избираться, он будет назначаться президентом. Это совершенно невиданная практика, не имеющая ничего общего с местным самоуправлением. Если к этому добавить, что предусматривается возможность не формировать квартальные общины, которые

до сих пор обеспечивали осуществление местного самоуправления в Ереване, то при желании законодателей не исключена возможность ликвидации органов местного самоуправления в столице. А ведь если в Ереване, где проживает почти половина населения Армении, нет местного самоуправления, то можно считать, что его нет и во всей стране.

Анализ проекта Конституции позволяет заключить, что в нем сделан маленький шаг вперед и множество шагов назад, и это делает проект неприемлемым. Необходимо заметить, что разработчики проекта Конституции не имеют полного представления о сложившейся ситуации в сфере местного самоуправления и об ее основных проблемах. Четко прослеживается отсутствие у властей концепции и стратегии развития местного самоуправления в Армении, а без этого невозможно реформирование ее конституционной системы.

IV. Политические реформы и вопросы европейской интеграции

После провозглашения независимости Армении руководство страны провозгласило и начало курса на политическую и экономическую интеграцию в европейские структуры. Для эффективной интеграции в европейское политическое и экономическое пространство было принято решение осуществить быстрый переход от коммунистической системы к построению демократического государства с рыночной экономикой.

В Армении была проведена приватизация земли и промышленности, которая имела как положительные, так и отрицательные стороны, в частности, она сопровождалась проявлениями социальной несправедливости. Была заложена система избираемости народом органов государственного управления. Важным свидетельством этого стала разработка и принятие первой Конституции, заложившей основы построения прогрессивного общества. Однако в дальнейшем при построении демократии и справедливого общества равных возможностей стало ясно, что в Армении происходит девальвация истинных ценностей и этот процесс катастрофически усугубляется до настоящего момента.

Особые надежды армянское общество связывало с членством Армении в Совете Европы. Была надежда, что, став членом Совета Европы, Армения будет вынуждена не только принять на себя обязательства по соблюдению основных прав человека, демократизации общества и построению рыночной экономики на принципах свободной конкуренции и равных возможностей, но и осуществит их. Под предлогом модернизации законодательства Армении и приведения его в соответствие с требованиями Совета Европы, властями был принят ряд законов, которые не только не улучшили сложившуюся ситуацию, но и однозначно способствовали разрушению избирательной системы, попранию свободы слова, СМИ, проведения митингов и шествий, замораживанию процессов децентрализации и попыткам возврата к централизации. И это при полном попустительстве структур Совета Европы, которые призваны следить за тем, как Армения выполняет добровольно взятые на себя обязательства.

Последствием всего этого стало полное отсутствие легитимности у всех ветвей власти, практически полная монополизация властями средств массовой информации и др. Наряду с этим очень оперативно были приняты законы о сексуальных меньшинствах и религиозных сектах, которые не только идут вразрез с обычаями армянского народа, но и разрушают систему его духовных и моральных ценностей.

При содействии международных организаций Армения получила огромную финансовую поддержку для формирования основ рыночной экономики и развития малого и среднего бизнеса. Однако из-за отсутствия демократически сформированных властей, системы общественной власти, способной использовать эти средства во благо общества, и должного контроля, эффективность использования финансовых ресурсов довольно низка, а в стране процветают коррупция и олигархия, экономика почти полностью монополизирована и имеет место сильная поляризация общества.

Вышесказанное абсолютно не значит, что Армения не должна продолжать курс на интеграцию с европейскими международными структурами. Наоборот, необходимо прилагать все усилия для более глубокой и широкой интеграции со всеми признанными структурами Европы. Однако Армении необходимо иметь твердую позицию, исходя из которой интеграция должна способствовать развитию демократии и рыночной экономики и не должна мешать сохранению системы духовных и моральных ценностей армянского народа, стоящих выше экономических и демократических благ.

Аналитическая статья

Сотрудничество ЕС – Армения и новая «политика европейского соседства»

Минасян Сергей

1. Введение

Интеграция Армении в европейские структуры с самого начала обретения ею независимости была и остается приоритетной задачей внешней политики нашей страны. Это четко отражается как в сотрудничестве с Европейским Союзом, Советом Европы, НАТО и другими европейскими организациями, так и в двусторонних отношениях Армении со странами этого региона. При этом, учитывая многие факторы, именно сотрудничество с ЕС является одним из наиболее важных направлений политики Армении. Более того, в перспективе Армения сама видит свое будущее в полноценном членстве в составе ЕС. В ходе встреч с руководителями структур ЕС в конце 2003 г. в Брюсселе президент Армении Р. Кочарян еще раз подтвердил намерение страны реформировать общественную жизнь в соответствии с европейскими принципами и стандартами. Это было положительно оценено со стороны ЕС, который в последние годы все более расширяет свою вовлеченность и сотрудничество со всеми государствами Южного Кавказа.

В 2003 г. ЕС предпринял важный шаг: был назначен специальный представитель Европейского Союза на Южном Кавказе (EUSR) г-н Хейке Талвитие. Посол Х. Талвитие получил весьма широкие полномочия, которые позволили ему не только представлять интересы ЕС на Южном Кавказе в политической и экономической сферах, но и быть в определенной степени вовлеченным в проблемы региональной безопасности и разрешения конфликтов. Этот шаг имел большое значение в деле инструментализации и расширения европейской и евро-атлантической стратегии в регионе. Во многом именно благодаря деятельности посла Х. Талвитие и возглавляемой им миссии стало возможным расширение уровня сотрудничества государств региона с ЕС после исторического расширения Союза и приближения его новых границ к Южному Кавказу в мае 2004 г.

14 июня 2004 г. Совет ЕС принял решение о включении государств Южного Кавказа в сферу действия своей «Политики Европейского Соседства» (European Neighbourhood Policy – ENP). Одновременно Совет утвердил предложенную Еврокомиссией в мае того же года Стратегию ENP (ENP Strategy Paper)¹. «Политика Европейского Соседства», одобренная Советом ЕС, явилась итогом плодотворных работ над принятым Еврокомиссией еще в марте 2003 г. документом «Расширенная Европа – Новое Соседство» (Wider Europe – Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours)². Данный документ, подготовленный Комиссией в преддверии самого масштабного в истории ЕС расширения и включения в его состав 10 новых государств-членов в мае 2004 г., имел целью разработку всестороннего, уравновешенного и пропорционального подхода, включающего также финансовые механизмы, который отвечал бы потребностям развития международного и регионального сотрудничества на внешних границах нового – расширяющегося – Евро-

¹ COM (2004) 374 final, 12 May 2004.

² COM (2003) 104 final, 11 March 2003.

пейского Союза. Для более детального ознакомления с ситуацией на Южном Кавказе и проработки конкретных мероприятий по сотрудничеству в рамках ENP, регион в период с 5 по 8 июля 2004 г. посетил Комиссар по проблемам расширения ЕС (Commissioner for Enlargement) Янеш Паспершик. И, наконец, с 16 по 19 сентября Баку, Тбилиси и Ереван посетил Президент Европейской Комиссии Романо Проди. Итогом этих визитов стало решение о подготовке Еврокомиссией с октября 2004 г. Докладов по Странам (Country Reports) Южного Кавказа, которые должны впоследствии стать основой конкретных планов действий (Action Plans) ЕС и государств региона в рамках «Политики Европейского Соседства». Вслед за этим начался активный контакт на экспертном уровне.

Как и планировалось, подготовка Комиссией Доклада по Армении была завершена к началу весны 2005 г., и теперь он должен быть представлен на одобрение Совета ЕС в марте 2005 г., после чего Армения и ЕС должны начать работу над подготовкой плана действий Армении по ENP (ENP Action Plan). Вместе с тем, ЕС и Армения должны будут продолжать последовательное сотрудничество на различных уровнях в рамках уже имеющегося Договора о Партнерстве и Сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), вступившего в силу еще в 1999 г.

Политика ЕС ENP предлагает новый подход, который выходит за рамки уже имеющихся отношений и сотрудничества Евросоюза с государствами-соседями по всему восточному и южному периметру его границ. Целью политики является разделение выгод расширения ЕС между всеми заинтересованными соседними странами путем усиления стабильности, безопасности и благосостояния, а также предотвращение появления новых разделительных линий между расширенным Европейским Сообществом и его соседями. Выполнение ENP будет поддерживаться и осуществляться при значительной финансовой и технической помощи ЕС. При этом для стран-партнеров перспектива продвижения на пути сотрудничества с ЕС также станет значительным стимулом для проведения и продолжения глубоких экономических и политических реформ.

Главным финансовым стимулом претворения в жизнь «Политики Европейского Соседства» станет создание нового особого механизма – Инструмента Европейского Соседства и Партнерства (the European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI). Он начнет действовать с 2007 г. и предоставит широкие возможности для сотрудничества между ЕС и странами, на которые распространяется ENP, в том числе путем новых форм содействия, позволяющих государствам-партнерам во многих областях максимально приблизиться к европейским нормам и стандартам.

Вместе с тем, не следует проявлять чрезмерного оптимизма при анализе возможностей наступления нового уровня отношений между ЕС и странами, на которые будет распространяться ENP. Эти отношения не только не предусматривают обязательным условием дальнейшее членство в ЕС, но и не позволяют этим странам рассчитывать на помощь или содействие, аналогичное существующим между государствами-членами Европейского Союза. Впрочем, и критерии соответствия государств ENP определенным политическим и экономическим планкам не столь категоричны, как для кандидатов в члены ЕС, хотя и не менее принципиальны.

Оценки экспертов и аналитиков в целом не очень расходились. Хотя существовали мнения, что ENP представляет собой «расширенный TACIS», или даже его несколько усеченный вариант, тем не менее, следует учесть, что в реальности «Политика Европейского Соседства» не имеет аналогов, и представляет собой совершенно новую систему партнерства между Европейским Союзом и его новыми соседями.

2. Динамика развития сотрудничества ЕС и Армении

Как уже отмечалось, одним из своих главных приоритетов Армения считает «интеграцию в модель и стандарты ЕС» (integrate into EU models and standards). При этом отметим, что процесс европейской и евроатлантической интеграции Армении к настоящему времени прошел три основные фазы становления:

1. Развал СССР и начало сотрудничества Армении с европейскими организациями и структурами. Развертывание программ TACIS и развитие двусторонних отношений Армении с европейскими странами.
2. Подключение Армении к различного рода программам европейского и евроатлантического сотрудничества. Этот этап, с одной стороны, охарактеризовался вхождением Армении во всевозможные европейские структуры и организации, с другой – все возрастающим сотрудничеством Армении с НАТО как лидирующим механизмом обеспечения европейской безопасности. Данная фаза продолжает находиться в стадии реализации, так как Армения, являясь уже членом ОБСЕ и Совета Европы, активно участвует также в программе НАТО Партнерство ради Мира (PFP). В 2004 г. представители Министерства обороны Армении приняли участие примерно в 40 мероприятиях. В 2005 г. предусматривается участие Армении в 50 мероприятиях PFP. В ходе совещаний по проблеме безопасности Армения-НАТО в рамках Процесса пересмотра и анализа (PARP) был разработан и утвержден Документ оценки и согласованы основные параметры Цели партнерства Армении. Республика выразила также готовность присоединиться к Индивидуальному плану действий по партнерству (IPAP) с НАТО. В настоящее время «Документ представления» IPAP находится в стадии разработки.
3. И, наконец, третьей фазой процесса европейской интеграции следует считать включение Армении, наряду с остальными государствами Южного Кавказа, в сферу действия инициативы ЕС «Расширенная Европа – Новые Соседи», которая должна стимулировать прогресс интеграции и приближения региона к ЕС.

Для Армении, стремящейся в Европу, именно отношения Армения-Евросоюз имеют ключевое значение. Полноценное вовлечение страны в процессы евроинтеграции не является самоцелью: это обусловлено традиционными ценностными ориентациями армянского народа, имеющего, благодаря индоевропейскому происхождению, глубокую генетическую связь и исторически ориентированное на Европу мировоззрение.

Главной правовой основой сотрудничества ЕС и Армении является Соглашение о Партнерстве и Сотрудничестве (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), подписанное в апреле 1996 г. и вступившее в силу в июле 1999 г. Согласно PCA, предусматривалось оказание ЕС полномасштабной помощи Армении в переходе к рыночной экономике и устойчивой демократии. Соглашение 1999 г. охватывает практически все сферы сотрудничества, за исключением военной. Желание сторон установить более тесные отношения проявляется в первую очередь именно в мерах по максимальной реализации этого Соглашения.

О том, что политика Армении в направлении европейской интеграции за прошедший период не носила декларативного характера, свидетельствуют конкретные реформы, осуществляемые в последние годы в рамках политического диалога, в социально-экономической, торговой, законодательной, научно-образовательной сферах, а также в сфере высоких и информационных технологий.

2.1. Развитие Политического диалога

Согласно РСА, создан и действует Совет Сотрудничества ЕС-Армения (EU-Armenia Cooperation Council). ЕС представляют члены Совета ЕС и Еврокомиссии, со стороны Республики Армения – члены правительства. В сентябре 2004 г. Совет Сотрудничества ЕС-Армения обсудил продвижение экономических и политических реформ, предпринятых правительством Армении, пути и средства дальнейшей консолидации отношений между ЕС и Арменией, а также перспективы открывающихся возможностей для сотрудничества, предоставляемых будущим развертыванием ENP. Совет установил также приоритеты сотрудничества в 2005 г.

Налажен контакт между Арменией и государствами-членами ЕС по дипломатическим каналам как на двустороннем, так и на многостороннем уровнях, особенно в рамках ООН, ОБСЕ, Совета Европы и других международных и европейских организаций. Настройка процедур и механизмов для организации и подготовки регулярного политического диалога между Арменией и ЕС осуществляется также путем консультаций и встреч на уровне экспертов.

В рамках организации сотрудничества на парламентском уровне создан Комитет Парламентского Сотрудничества ЕС-Армения (EU-Armenia Parliamentary Cooperation Committee – ПСС), который координирует сотрудничество Национального собрания Республики Армения как с Европарламентом, так и с национальными парламентами государств-членов ЕС. Данное парламентское сотрудничество, как ожидается, должно получить новое развитие в связи с первыми выборами в Европейский парламент после расширения ЕС и формирования новой делегации в составе Комитета Парламентского Сотрудничества ЕС-Армения. Во многом именно благодаря результатам взаимодействия Комитетов парламентского сотрудничества государств Южного Кавказа с Европарламентом, последний в феврале 2004 г. одобрил рекомендации, направленные Совету ЕС относительно развертывания новой политики на Южном Кавказе. Данная резолюция была основана на докладе члена Европейского Парламента (MEP) Per Gahrton, подчеркнувшего важность региона и необходимость создать условия, способствующие утверждению долговременной демократической стабильности на Южном Кавказе и стимулированию экономического развития. Кроме всего прочего, доклад рекомендовал увеличивать усилия ЕС, направленные на установление мира и стабильности в регионе, и увеличить обязательства и готовность ЕС действовать в качестве посредника в региональных конфликтах и в качестве покровителя реформ. В марте 2004 г. в Ереване было проведено заседание ПСС, где основной акцент был поставлен на сотрудничество в сфере развития процесса демократизации в Армении, защиты прав человека и совершенствования законодательства как важнейших составляющих социально-экономических реформ.

Указом президента Армении создана Межведомственная комиссия по вопросам европейской интеграции и сотрудничества между европейскими региональными организациями и РА. Данная структура, работающая в рамках правительства РА и под эгидой Министерства торговли и экономического развития, является ответственным органом по имплементации РСА и релевантных соглашений со стороны Армении. Техническое содействие работе комиссии осуществляется со стороны TACIS. Армяно-европейский центр экономической политики и правовых рекомендаций (The Armenian-European Policy and Legal Advice Centre – AEPLAC), который также финансируется со стороны TACIS, оказывает информационно-консультативную и совещательную помощь работе данной комиссии.

Специальный представитель ЕС на Южном Кавказе г-н Х. Талвитие продолжает свое тесное сотрудничество с правительством Армении. Его постоянные визиты в регион помогают установить постоянный контакт, в частности, по вопросу разрешения региональных конфликтов. Широкие полномочия EUSR позволяют ему сфокусировать внимание на различного рода проблемах регионального сотрудничества на Южном Кавказе. Однако, к сожалению, на данном этапе отказ Азербайджана участвовать в совместных проектах с армянской стороной препятствует полноценному развитию регионального сотрудничества. В июне 2004 г. г-н Х. Талвитие совершил свою первую ознакомительную поездку в Нагорный Карабах, где имел встречу с руководителями и чиновниками самого высокого уровня. Визит специального представителя ЕС способствовал, как и следовало ожидать, более глубокому пониманию ситуации и перспектив развития мирного процесса в карабахском конфликте.

В мае 2004 г., после последнего этапа расширения Союза, ЕС и Армения подписали Протокол о распространении положений РСА на новые государства-члены (the Protocol on the Extension of the PCA to the new member-states). 4 декабря 2004 г. президент Армении Р. Кочарян подписал Протокол, ратифицированный Национальным Собранием РА.

В прошлом году Еврокомиссия приняла также очень важное решение о поднятии уровня своего представительства в Армении до статуса полной делегации. Соглашение об этом было подписано в сентябре 2004 г. Генеральным директором по внешним отношениям Европейской Комиссии Энеко Ландаберу (Director General for External relations, Eneko Landaburu) и Главой Представительства Армении в ЕС, Послом Вигеном Читечяном.

Предпринимаются серьезные шаги также в направлении достижения должного уровня военного и военно-политического двустороннего сотрудничества между Арменией и государствами ЕС. Посредством обмена визитами на высоком уровне установлены дружественные связи с Великобританией, Италией, Румынией, Болгарией, Германией, Литвой, Латвией и особенно с Грецией, а также с другими странами, и это сотрудничество в большей мере строится на плановой основе. В 2004-2005 гг. проведено свыше 50 мероприятий в сфере военного сотрудничества Армении со странами Европы.

2.2. Сотрудничество в сфере приближения законодательства (law approximation)

В соответствии со статьей 43 РСА Армения и ЕС договорились, что одним из наиболее важных условий, способствующих углублению политических и экономических связей между Арменией и Европейским Союзом, должно явиться максимальное приближение законодательства Республики Армения к имеющимся европейским нормам и стандартам. Основными сферами сотрудничества являются таможенное и налоговое законодательства, правовое регулирование деятельности компаний, банковское законодательство, защита интеллектуальной собственности, трудовое законодательство, антимонопольное законодательство, здравоохранение, защита окружающей среды, защита потребителя, ядерная энергетика (технические инструкции, стандарты и нормы), транспорт и т. д. ЕС взял на себя оказание полномасштабной помощи армянской стороне по всем этим вопросам, в том числе путем обмена экспертов, организации семинаров и т. д.

К примеру, согласно статье 14 РСА Армения и ЕС взяли на себя обязательства по антидемпинговым и компенсационным мерам. Согласно этим положениям, Армения обязалась не проводить никаких антидемпинговых и компенсационных мер, незарегистрированных или не одобренных ВТО (WTO), и принять соответствующие законодательные акты. В соответствии со статьей 42, Армения присоединилась к целому ряду международных конвенций по защите интеллектуальной, промышленной и коммерческой собственности. Также, согласно своим обязательствам перед ЕС и Советом Европы, Армения приняла значительные законодательные акты и провела мероприятия по совершенствованию местного самоуправления.

Аналогичная ситуация складывается и в других сферах сотрудничества в деле приближения законодательства Республики Армения к европейским стандартам и нормам. Однако, несмотря на проведенную значительную работу в этом направлении, Армения все еще нуждается в проведении ряда мероприятий в этом направлении.

2.3. Сотрудничество в сфере торговли и экономического развития

После того как 5 февраля 2003 г. Армения стала членом Всемирной Торговой Организации, положения ВТО по торговле и обмену товарами стали частью ее международных обязательств, соответственно как в рамках ВТО, так и РСА. Национальное Собрание РА в конце 2002 г. приняло закон о внесении поправок в Закон об НДС о снятии привилегий на выплату НДС для сельскохозяйственных производителей. Эта поправка вступит в силу с 1 января 2009 г.

В соответствии со статьей 11 РСА, Армения осуществляет принятие международных конвенций и соглашений, регулирующих сферу международного и транзитного транспорта. Армения также обязалась продолжить работу в направлении улучшения таможенных и налоговых процедур, в первую очередь относящихся к таможенной оценке (customs valuation) импортируемых в Армению товаров. В соответствии со статьей 12-й РСА (Условия по импорту армянских товаров в Европейское Сообщество и произведенных в ЕС товаров в Армению), республика продолжает совершенствование мер в этом направлении. Европейская Коммерческая палата (European Chamber of Commerce), открытая в Ереване в феврале 2003 г., играет важную роль в углублении и улучшении торговых отношений между Арменией и ЕС, в том числе посредством распространения в деловых кругах Армении информации о торговых возможностях с европейскими партнерами.

Принят ряд мер по регулированию и лицензированию, в частности, товаров текстильной промышленности, экспортируемых в ЕС. В сфере торговли ядерными материалами стороны приняли обязательства осуществлять ее в соответствии с договором по атомной энергии (Евратом), который должен был быть заключен между Арменией и Европейским Сообществом. Однако ввиду того, что Армения не осуществляет существенной торговли в сфере ядерных материалов, пока еще не возникла острая необходимость заключения специального договора с Евратомом.

Большое значение имели мероприятия, касающиеся бизнеса и инвестиций. В частности, мероприятия, направленные на развитие ориентированной на рынок сферы обслуживания в Армении. Стороны признали особую важность защиты инвесторов и предоставления гарантий для новых инвестиций, и, как следствие этого, разработку законодательных мер, которые могли бы сделать Армению более привлекательной для иностранных, в первую очередь, европейских инвесторов. Армения подписала двусторонние торгово-экономические соглашения с более чем тридцатью ев-

ропейскими странами, в частности, с Австрией, Бельгией, Люксембургом, Германией, Кипром, Грецией, Великобританией, Францией и Италией. Принятый республикой «Закон об иностранных инвестициях» создает благоприятную среду для дальнейшего экономического взаимодействия Армении с этими странами.

Продолжаются регулярные встречи и контакты на уровне функционирования многочисленных комиссий и подкомиссий, организованных согласно положениям РСА и занимающихся различными экономическими вопросами. В ходе визита в Брюссель министра торговли и экономического развития РА Карена Чшмаритяна в марте 2004 г. обсуждались мероприятия по дальнейшему поощрению торговых отношений между ЕС и Арменией. Акцент ставился на придание статуса наибольшего благоприятствования для армянских товаров. Одной из главных целей визита было стремление подписать соглашение о свободной торговле и признать статус рыночной экономики Армении. Материалы по развитию данной области сотрудничества должны быть представлены в Главный директорат ЕС по торговле (the DG Trade) в первой половине 2005 г.

В развитии частного сектора в Армении важную роль играют меры по установлению правовых условий и законодательства с помощью поддерживаемых TACIS проектов AEPLAC (Armenian European Policy and Legal Advice Center) и VET (Vocational Education Training). Оба проекта вносят заметный вклад в развитие частного предпринимательства.

2.4. Развитие регионального экономического сотрудничества

Армения продолжает участвовать в спонсируемых ЕС региональных программах. В октябре 2003 г. в Ереване состоялась 10-я, юбилейная, межправительственная встреча на уровне министров стран TRACESA. Армения стала председательствующей в этой программе в 2004 г. В целях технического содействия странам СНГ в рамках программы TACIS европейское сообщество в прошлом году предоставило Армении свыше 10 млн. евро. Такая же помощь была оказана республике в рамках Продовольственной программы. Продолжилось предоставление грантов Армении со стороны Европейского Союза и в рамках программы финансового содействия региональной интеграции, в частности, проекта INOGATE.

2.5. Результаты и оценка эффективности сотрудничества ЕС-Армения

Сотрудничество Армении с ЕС развивалось также в сфере высоких технологий, образования и в социальной сфере (особенно в вопросах обеспечения продовольственной безопасности). Важную роль в этом взаимодействии сыграла значительная финансовая и техническая помощь, оказанная Армении за все это время. В период с 1991 по 2004 г. ЕС, в рамках различных программ (в первую очередь ЕСНО, TACIS и FSP), оказал помощь Армении на сумму свыше 380 млн. евро, а также предоставил кредитов на сумму свыше 86 млн. евро. Это значительно способствовало Армении перенести наиболее тяжелые периоды после обретения независимости.

Сотрудничество в рамках имплементации РСА также привело к значительным успехам. Как отмечают представители официальных армянских кругов и эксперты, в рамках сотрудничества по имплементации РСА наибольший успех был достигнут в следующих сферах:

- Политический диалог;
- Обмен товарами (Trade in Goods), что, главным образом, было обусловлено также удачным вступлением Армении в ВТО (WTO);
- Энергетический сектор (в области обеспечения ядерной безопасности на Мецаморской АЭС);
- Транспорт;
- Кооперация в сфере статистики;
- Приближение законодательства к европейским нормам;
- Сотрудничество в сфере развития демократии и разработки законов по защите прав человека;
- Сотрудничество, направленное на предотвращение незаконной деятельности по торговле людьми (траффикинг) и нелегальной миграции;

Вместе с тем, по их же мнению, наименее эффективными или нуждающимися в более тесном партнерстве сферами в настоящее время являются:

- Защита прав потребителя;
- Наука и технологии;
- Образование;
- Информационная и коммуникационная сферы;
- Горнорудная промышленность;
- Социальная кооперация;
- Культура;
- Таможенная сфера (в первую очередь имплементация таможенных процедур и формальностей);
- Энергетический сектор (связанный с созданием условий обеспечения Армении альтернативными источниками энергии после закрытия Мецаморской АЭС);
- Выполнение Арменией после вступления в ВТО обязательств, связанных со стандартизацией, защитой интеллектуальной собственности, сельским хозяйством (субсидирование и лицензирование) и т. д.;
- Защита окружающей среды.

3. Перспективы сотрудничества ЕС и Армении в контексте развертывания ENP

3.1. ENP как новая возможность для углубления партнерства ЕС-Армения

Политика «Европейского Соседства» для Армении важна не только с точки зрения интересов экономического развития, укрепления демократии и демократических институтов, политического диалога или проблем региональной безопасности и сотрудничества. Она важна и в концептуальном плане, поскольку предполагает использование интеграционных процессов для достижения стабильного регионального развития и утверждения на Южном Кавказе атмосферы взаимного доверия. Не следует

забывать, что орбита разрешения основных препятствий на пути обеспечения безопасности и дальнейшего развития Армении находится именно в европейском измерении. Урегулирование нагорно-карабахского конфликта осуществляется в рамках ОБСЕ, а урегулирование армяно-турецких отношений, международный императив разблокирования границ, проблема признания Анкарой Геноцида армян выступает как предварительное условие для стремящейся к членству в ЕС Турции и т. д.

Поэтому важное политическое значение ENP заключается в том, что она может дать новую основу для сотрудничества Армении с государствами ЕС в сфере безопасности, внешней и оборонной политики, проблемах региональной безопасности Южного Кавказа. В этом заинтересован и Европейский Союз. В Европейской стратегии безопасности (European Security Strategy), в частности, говорится: «It is not in our interest that enlargement should create new dividing lines in Europe. We need to extend the benefits of economic and political cooperation to our neighbours in the East while tackling political problems there. We should now take a stronger and more active interest in the problems of the Southern Caucasus, which will in due course also be a neighbouring region»³.

Естественно, как уже отмечалось, Армения на очень высоком уровне сотрудничает с ведущей организацией по обеспечению европейской безопасности – НАТО. Однако по мере развития военной составляющей ЕС, видимо, приближается время и для возможного активного сотрудничества и подключения Армении к ряду мероприятий в рамках CFSP/ESDP. Со времени заключения Арменией и ЕС PCA в 1999 г. договора (который предусматривал сотрудничество практически во всех сферах, за исключением военной), произошли значительные изменения во внешней и оборонной политике Европейского Союза, получила конкретное развитие и сформировалась Европейская Политика в области Обороны и Безопасности (ESDP – European Security and Defense Policy). Определенную трансформацию претерпела и политика в сфере безопасности Армении, в которой намечается все возрастающий акцент в сторону углубления военно-политического сотрудничества с европейскими странами. С учетом заинтересованности ЕС в вопросе «недопущения появления новых разделительных линий в Европе» и новых геополитических реалий в регионе Южного Кавказа, а также на фоне продолжающегося эффективного сотрудничества Армении с НАТО и двустороннего военно-политического сотрудничества с США, важно уже сейчас установить параметры начала серьезного сотрудничества между Арменией и ЕС в рамках CFSP/ESDP.

Вместе с тем, надо учитывать одну из особенностей политики Армении в вопросе евро-атлантической и европейской военно-политической интеграции. В отличие, например, от Грузии, где данный процесс характеризуется большей декларативной насыщенностью, регулярно проявляющейся в каждом действии Грузии, направленном на сотрудничество с НАТО или США, в Армении процесс принятия и осуществления решения в этом направлении несколько иной. Как справедливо отмечают представители высшего внешнеполитического руководства страны, особенность евро-атлантической интеграции Армении в том, что по каждому, пусть даже сравнительно небольшому шагу в сторону развития партнерства в этой области в Армении принимается политическое решение. Это обусловлено геополитической реальностью вокруг Армении, а также диктуется концептуальной основой армянской внешней и оборонной политики – комплементаризмом. Одновременно эта

³ A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Part II. Strategic Objectives: Building Security in our Neighbourhood. Brussels, 12 December 2003.

особенность процесса принятия политических решений в Армении по вопросам военно-политического сотрудничества с НАТО, ЕС, равно как с США, придает ему большую конкретику и насыщенность.

Наряду со своими далеко идущими политическими и региональными целями, ENP имеет для Армении также важнейшее экономическое значение. Не случайно Евросоюз является одним из крупнейших торговых партнеров Армении, на долю которого приходится примерно 40% структуры товарного экспорта. В то же время ЕС предпринимает серьезные шаги по укреплению своих позиций в регионе посредством целого ряда программ, призванных служить развитию регионального сотрудничества и продвижению программ по осуществлению реформ в соответствии с европейскими стандартами. В культурном, научно-техническом и образовательном аспектах для Армении интерес заключается, прежде всего, в том, что ENP предоставляет также возможность участия в аналогичных программах внутри ЕС. Аналогичный потенциал участия во внутренних программах ЕС может заключаться и в привлечении Армении в совместные проекты по защите окружающей среды, технической переподготовке и организации тренингов, по проблемам молодежи, информационным и телекоммуникационным программам. Эти вопросы также рассматриваются Еврокомиссией и, в зависимости от удачных разработок и предложений со стороны Армении, могут быть поддержаны со стороны ЕС.

3.2. Принципиальный подход Армении к реализации ENP

Как считают армянские эксперты и представители внешнеполитического руководства Армении, мероприятия, предпринимаемые в рамках будущего Плана действий, должны будут содержать значительные изменения, дабы новый документ не стал повторением РСА и не ограничивался лишь затронутыми в нем пунктами. Тем не менее, РСА продолжит оставаться юридической основой сотрудничества ЕС – Армения, что, естественно, позволит полностью использовать заложенные в нем возможности. Иными словами, одной из главных задач армянской стороны при реализации плана действий будет стремление избежать чисто формальных или декоративных изменений. Во всяком случае, упоминание конкретных мероприятий станет одним из основополагающих элементов плана действий.

Конечно, основные параметры подготовки планов действий государств, на которые распространяется ENP, были уже установлены в основных документах, касающихся этой Политики, в том числе в докладах по странам Южного Кавказа, представленных Еврокомиссией к марту 2005 г. Вместе с тем, надо подчеркнуть один из основных элементов позиции Армении по реализации ENP, который был неоднократно озвучен армянским руководством, в том числе и в ходе последнего визита главы МИД В. Осканяна в Брюссель в декабре 2004 г. Для Армении сотрудничество с ЕС не является самоцелью, равно как не ограничивается стремлением достичь в перспективе членства в этой структуре. Не менее чем сама цель, для Армении важен и процесс европейской интеграции, в том смысле, что именно она способна приблизить страну к тем стандартам, к которым она стремится, независимо от членства в европейских структурах и организациях. Не провозглашая на нынешнем этапе серьезных политических деклараций о возможном членстве в ЕС и тем самым не ставя своих европейских партнеров перед выбором, армянская сторона предлагает им сделать акцент на углубление сотрудничества в таких ключевых сферах, как приближение законодательства к европейским нормам, развитие

демократии и демократических институтов, экономическое взаимодействие и т. д. Возможно, что в некотором смысле это является одним из главных отличий политики и подхода Армении в ее взаимоотношениях со структурами ЕС. И, как отмечают представители армянских официальных кругов и эксперты, данная политика встречает вполне положительное отношение со стороны европейских партнеров. В этом и заключается заинтересованность республики: использование европейской методологии и стандартов важно для Армении не столько потому, что этого требует ЕС или любая другая организация, сколько потому, что это жизненно необходимо для достижения в упомянутых сферах того уровня, к которому она сама стремится. Данный момент обусловлен также особенностью принципа комплементаризма, лежащего в основе внешней политики Армении.

Важным индикатором, показывающим серьезность намерений Армении в построении новых и углублении имеющихся отношений с ЕС, стало принятие решения об утверждении Национальной Программы по Имплементации ПСА (National Programme for Implementation of the Partnership and Cooperation Agreement, Degree N.743-A, 29.04.2004), не имеющей аналогов в других странах Южного Кавказа. При этом следует добавить, что данное решение было принято армянским правительством еще до формального утверждения Еврокомиссией и Советом ЕС включения Армении в сферу ENP.

Таким образом, можно утверждать, что Армения ставит целью европейскую интеграцию с амбициозными и далеко идущими целями вне зависимости от реализации ENP, но при этом она будет стремиться максимально использовать все новые возможности, которые открываются перед ней в рамках «Политики европейского соседства».

4. Сферы конкретного взаимодействия в рамках Плана Действий ENP

4.1. Анализ Доклада по стране и контуры будущего Плана действий

2 марта 2005 г. Еврокомиссией были подготовлены Доклады по Странам (ENP Country Report) Южного Кавказа, а также по Египту и Ливану, которые и должны стать основой для подготовки Планов индивидуальных действий этих стран в сотрудничестве с ЕС в рамках ENP. Оценка Еврокомиссией как общего уровня сотрудничества между ЕС и Арменией, так и уровня развития Армении по всем рассмотренным областям была в целом положительная. Картина лучше проясняется при сопоставлении Докладов по остальным странам Южного Кавказа. Заметно, что, согласно оценке экспертов ЕС, по отдельным параметрам Армения достигла больших успехов, нежели Грузия и особенно Азербайджан (нельзя, однако, не упомянуть, что благодаря «Розовой революции» восстановилась вера в Грузию, вследствие чего значительно повысился рейтинг страны в глазах европейских партнеров).

Как и ожидалось, основной упор в Докладе по Армении был сделан на недостаточную эффективность формирования демократических институтов и на необходимость продолжения работы, целью которой является приближение законодательства к европейским стандартам. Важным отличием Доклада по Армении стал акцент, поставленный на необходимость продолжения сотрудничества в сфере энергетики, в контексте требований ЕС о закрытии Мецморской АЭС (MNPP). Тем не менее, как указывается в Докладе по стране, в этой сфере сотрудничества Армении – ЕС пока не достигнуто реальных успехов: “Armenia has pointed out to the EC that energy capacities must take

account of future expected energy needs of Armenia, the need to strengthen energy security and the need to offset the impact of the closure of MNPP on electricity tariffs. The EU has indicated that it will take this position into account in considering Armenia's access to the benefits opened up by its inclusion in ENP"⁴. Другим важным отличием Доклада по Армении было упоминание Национальной программы реализации РСА, которая удостоилась отдельного внимания экспертов Еврокомиссии. Составной частью этого Доклада, равно как и Докладов по Грузии и Азербайджану, является упоминание региональных конфликтов и необходимость их скорейшего разрешения.

В результате этого, в своих рекомендациях Совету ЕС при представлении Докладов по странам Южного Кавказа Еврокомиссия особо подчеркнула достигнутые Арменией успехи в некоторых ключевых сферах: "Armenia has achieved a good macro-economic performance in recent years with impressive economic growth rates. There are indications that this is starting to have some impact on the high levels of poverty in Armenia. Its accession to the WTO in 2003 indicates that it has made progress towards key market-oriented reforms. There has also been progress in aligning Armenian legislation with that of the EU. The adoption of an anti-corruption strategy and the creation of an anti-corruption council are important steps"⁵. Таким образом, замечено, что Армения уделяла особое внимание развитию тех областей, в пределах которых она сотрудничала с ЕС. Указаны также сферы, учет которых необходим при подготовке будущего Плана действий Армении в рамках реализации ENP.

Перечень конкретных сфер сотрудничества в рамках Плана действий, предлагаемый ниже, мог бы способствовать расширению граней взаимодействия ЕС и Армении и выявлению нового круга вопросов, нуждающихся в решении. Материалы собраны на основе консультаций с заинтересованными правительственными структурами, НПО, независимыми аналитическими центрами и экспертами.

4.2. Права человека и фундаментальные свободы

Весь блок обязательств по защите основных прав человека и фундаментальных свобод, в строгом соответствии с Копенгагенскими политическими критериями, т. е. стабильность институтов, гарантирующих демократию, реализацию правовых норм, международно-принятые нормы и документы в этой сфере и т. д. При этом следует особо акцентировать следующие цели:

- Подтверждение приверженности и гарантий выполнения основных конвенций ООН и Совета Европы, равно как связанных с ними дополнительных протоколов, в предложенных областях;
- Свобода слова и средств массовой информации;
- Гарантии свободы совести и защиты прав религиозных организаций;
- Уважение и защита прав национальных меньшинств;
- Безусловный запрет пыток и бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства обращения или наказания, создание приемлемых условий в тюрьмах и местах лишения свободы;
- Дальнейшее развитие структур гражданского общества.

⁴ European Neighbourhood Policy Country Report, Armenia. COM (2005) xxxxxx. P.4.

⁵ European Neighbourhood Policy Recommendations for Armenia, Azerbaijan, Georgia and for Egypt and Lebanon // Communication From the Commission to the Council. COM (2005) xxx, xx February 2005.

4.3. Развитие демократических институтов, правовых норм и судебная реформа (development of democracy institutions, rule of law and judicial reform)

В соответствии с Копенгагенскими политическими критериями, необходима ратификация и имплементация основных международных договоров и конвенций в этой сфере, а также развитие фундаментальных демократических институтов и норм, проведение судебной реформы и приведение в согласование его механизмов с европейскими стандартами. В связи с этим актуализируется выполнение комплекса следующих мероприятий:

- Развитие и реформирование избирательной системы и ее институциональной структуры;
- Проведение судебной реформы и развитие судебной системы;
- Повышение квалификации судей и судебного персонала, улучшение материальной базы судов, развитие судебной информационной базы;
- Установление эффективного сотрудничества между судебными органами ЕС и Армении.

4.4. Политический диалог, реформы в сфере общественного управления и местного самоуправления, борьба с коррупцией

В первую очередь, данная сфера сотрудничества ЕС и Армении должна быть согласована с процессами, протекающими в рамках общей политической и конституционной реформы в Армении. Основными элементами ее должны стать внесение изменений в Основной закон Армении, развитие местного самоуправления (с увеличением децентрализации), реформирование системы общественного управления и антикоррупционные мероприятия. Обобщая сказанное, можно выделить следующие действия:

- Проведение повторного референдума о внесении изменений в Конституцию страны;
- Развитие системы местного самоуправления. Проект новой Конституции предусматривает существенные мероприятия по развитию системы местного самоуправления и увеличения децентрализации власти;
- Реформа общественного управления. Важным компонентом реформирования должно стать улучшение деятельности соответствующих комиссий при Правительстве: комиссий местного самоуправления и реформирования государственного управления. При этом во многом благодаря работе ТАСИС и других европейских организаций-доноров этим комиссиям удалось принять в 2001 г. «Закон о Гражданской службе» и концепцию реформирования системы управления;
- Антикоррупционные мероприятия. Такие мероприятия предполагают сотрудничество в рамках реализации положений Council of Europe Group of States Against Corruption (GRECO). Необходимо также претворение в жизнь положений Антикоррупционной Стратегии Армении (в том числе, синхронизация основных положений имеющейся европейской базы по борьбе с коррупцией и принятие международных договоров, имеющих отношение к борьбе с коррупцией). Продолжение сотрудничества Армении и ЕС в антикоррупционной сфере в рамках международных организаций, а также гражданского общества.

4.5. Синхронизация и приближение законодательства Республики Армения в сферах торговли, рыночных механизмов, стандартизации и т. д.

- Развитие и имплементация европейских стандартов и механизмов в налоговой сфере. Законодательное регулирование НДС и акцизных налогов в соответствии с нормами РСА и WTO;
- Рассмотрение возможности создания Свободных экономических зон в соответствии с нормами WTO, начало процесса закрепления положений о Свободных зонах в законодательстве Армении в соответствии с законодательством ЕС;
- Принятие законодательных мер по защите потребителя (Consumer Protection);
- В рамках развития финансовой политики (Monetary Policy) принятие мер для создания условий лучшей конвертируемости валюты, развития финансового рынка и т. д.;
- Усовершенствование антимонопольного законодательства, проведение структурных изменений в антимонопольных органах;
- Защита авторских прав, интеллектуальной и научно-технической собственности, развитие и сотрудничество статистических и регулирующих служб.

4.6. Социально-экономическое развитие и торговля

- Улучшение инвестиционного климата, включая прозрачность, предсказуемость и упрощение регулирования. В рамках полной имплементации Раздела V РСА гарантировать защиту иностранных инвестиций, проводить консультации в целях либерализации других движений капитала;
- Более тесное приближение к европейским стандартам и практике в сфере занятости и социальной политики. Координация развития системы социальной защиты;
- Максимальное содействие ЕС Армении в осуществлении Стратегической Программы по Преодолению Бедности (Poverty Reduction Strategy Paper);
- Углубление сотрудничества в энергетической сфере, в том числе, в вопросе создания альтернативных источников электроэнергии (или помощи в строительстве новой АЭС) после выработки ресурса и остановки действующей Мецморской АЭС;
- Для Армении одной из важнейших целей при реализации ENP является возможность достижения качественно нового уровня интеграции в социально-экономической и торговой сферах ЕС путем получения возможности выхода на Внутренний Рынок ЕС, что предусматривается основными концептуальными документами «Политики европейского соседства».

4.7. Предотвращение и разрешение региональных конфликтов

Следует предположить, что данная сфера сотрудничества будет иметь особое значение, т. к. без разрешения карабахского конфликта нельзя ожидать серьезных результатов в декларируемых ENP целях установления региональной стабильности и экономического развития на Южном Кавказе.

- Учитывая специфику карабахского конфликта, можно было бы зафиксировать некоторую синхронизацию мероприятий по его разрешению в Планах действий ENP для Армении и Азербайджана;
- С сохранением основного переговорного формата Минской группы ОБСЕ в процессе карабахского урегулирования возможно также придание в этой сфере новых полномочий Специальному представителю ЕС Х. Талвитие для содействия сторонам, вовлеченным в вооруженные конфликты на Южном Кавказе, в поисках их разрешения;
- Меры по постконфликтной реабилитации пострадавших регионов, к примеру, разминирование, восстановление приграничных населенных пунктов, социальная помощь жертвам конфликта, беженцам и т. д.

4.8. Сотрудничество во внешней и оборонной политике

Как показывает практика ряда стран, уже представивших свои Планы действий по ENP (Израиль, Украина, Молдова), в этих документах зафиксированы некоторые параметры перспективного сотрудничества в рамках CSDP/ESDP. Так что вполне реально фиксирование аналогичных мероприятий и в Плане действий Армении. Однако при этом не нужно забывать, что ЕС пока еще сам не в полной мере определился в своих приоритетах по сотрудничеству в сфере безопасности со странами, на которые распространяется политика «нового соседства». Поэтому для начала наиболее реальным представляется сотрудничество как в вопросах, имеющих первостепенное значение в рамках всей международной безопасности (нераспространение ОМП, борьба с терроризмом), так и в военно-гражданской деятельности европейской CSDP (политическое планирование и совместные исследования, военно-гражданские отношения, развитие военного законодательства, усиление парламентского контроля над вооруженными силами).

- Кризис-менеджмент, политическое планирование, совместная оценка угроз и рисков, сотрудничество между аналитическими и исследовательскими организациями в сфере стратегических исследований и проблем региональной безопасности;
- Нераспространение ОМП (non-proliferation of weapons of mass destruction) и развитие системы экспортного контроля в Армении. Несмотря на то, что Армения присоединилась практически ко всем международным документам в этой сфере, а также активно сотрудничает по проблемам экспортного контроля и нераспространения, тем не менее, необходимо техническое перевооружение соответствующих ведомств республики. Сотрудничество в рамках Стратегии ЕС по нераспространению ОМП (EU WMD Strategy) и в других совместных мероприятиях;
- Сотрудничество в борьбе против международного терроризма, в том числе путем выполнения Резолюций Совета Безопасности ООН (UNSC Resolutions) 1373/01 и 1269/99, а также Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма 1992 г., открытой для финансирования 10 января 2000 г. (UN Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism). Принятие совместных мер по борьбе против распространения Легкого и стрелкового оружия (SALW), ПЗРК (man-portable SAM) и т.д., в том числе в рамках имплементации UN Programme

of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects (UNPoA);

- Военно-гражданские отношения, сотрудничество в области совершенствования гражданского и парламентского контроля в военной сфере, развитие военного законодательства.

4.9. Региональное и трансграничное сотрудничество

Как указывается в основных концептуальных документах ENP, в успешной реализации этой политики важную роль должно сыграть сотрудничество под эгидой ЕС приграничных регионов соседних стран, согласно Конвенции о приграничной торговле и другим релевантным международным и европейским документам, в рамках ЕС и Совета Европы. Уже есть успешные прецеденты такого сотрудничества между государствами, не являющимися членами ЕС, например, между Румынией и Молдовой, на что выделяются средства из специального фонда.

- С учетом перспектив возможного членства Турции в ЕС, развитие трансграничного сотрудничества между Арменией и Турцией могло бы способствовать оживлению торговых отношений между двумя странами. В то же время, с точки зрения процессов европейской интеграции, данный фактор может представлять важность для Брюсселя и в несколько ином аспекте: открытие армяно-турецкой границы, которое может способствовать развитию восточных регионов Турции и повышению социального положения проживающего там значительного количества турецкого населения, в определенном смысле важно также для стимуляции темпов развития и реформирования самого ЕС. Иначе, в случае присоединения Турции к ЕС, Брюссель будет вынужден выделить очень значительные средства из своих так называемых структурных фондов для повышения жизненного уровня населения восточных областей Турции и приближения его к среднеевропейским нормам;
- Другим удачным примером может стать аналогичное сотрудничество между северо-восточными приграничными областями Армении (Лори и Ширак) и соответствующими южными административными единицами Грузии (регионы Квемо Картли и Самцхе-Джавахетия). Данный элемент можно было бы синхронизировать также и с Грузией при подготовке ею Плана действий ENP;
- Дальнейшее развитие в рамках региональных коммуникационных транспортных проектов TRACECA и INOGATE.

4.10. Сотрудничество в сфере миграции, занятости, человеческих контактов, науки и технологий, культуры и образования, охраны окружающей среды

В отличие от других вопросов, данным сферам, как указано выше, уделялось меньше внимания, вследствие чего предоставлялось сравнительно мало финансовых средств на их реализацию. Тем не менее, выделенные сферы охватывают круг довольно существенных вопросов, без которых сотрудничество ЕС и Армении было бы неполным.

Так, представляется важным осуществление следующих мероприятий:

- Полная имплементация статьи 24 РСА (условия труда), которая подразумевает создание равных условий для мигрирующих рабочих, предоставление гарантий отмены всех дискриминационных условий, основанных на национальных, расовых и половых отличиях;
- Недопущение нелегальной миграции, траффинга и т. д.;
- Создание максимально возможных условий для контактов между людьми, предполагающих некоторое облегчение визового режима, вплоть до либерализации вхождения в «Шенгенскую зону». Осуществление этих мер представляется возможным даже в среднесрочной перспективе;
- Участие в совместных проектах, в том числе реализуемых среди государств-членов ЕС, направленных на науку, культуру, образование и технологии и другие области.
- Необходима также реализация совместных проектов в почтовой и телекоммуникационной сфере, в сфере развития информационного общества и защиты окружающей среды.

5. Заключение

Программа ENP является долговременной программой. Для установления полноценного сотрудничества с Объединенной Европой Армении нужно пройти долгий путь. При этом не следует немедленно ожидать крупного финансового содействия от ЕС. В краткосрочной перспективе намечается, в основном, только политическое сотрудничество, а финансирование конкретных проектов начнется лишь с 2007 г.

По большому счету, ни у одной из стран ЮК нет серьезного лоббиста их интересов в Брюсселе, такого, как, например, Финляндия, которая в свое время лоббировала «Северное измерение» ЕС (EU “North Dimension”), или Испания, которая играла вполне аналогичную роль в рамках так называемого «Барселонского процесса». Кстати, возможно, именно этим и объясняется тот факт, что Южный Кавказ не был включен в проект «Расширенная Европа» в 2003 г., и лишь в прошлом году на него распространилось действие ENP. Кстати, надо признать, что этот процесс в некоторой степени ускорила именно «Розовая революция» в Грузии.

С целью презентации проделанной работы Армения предполагает осенью 2005 г. (предположительно в октябре, перед очередным заседанием Совета ЕС) представить государствам-донорам те результаты, которых ей удалось достичь во всех сферах сотрудничества с ЕС. К этому же событию будет приурочена подготовка проекта Национальной Программы по имплементации РСА, которую представят на рассмотрение правительства РА 1 октября 2005 г. Как считается, это позволит не только получить новую поддержку ЕС, в том числе в развитии структурных реформ, но и продолжить путь в сфере политического диалога.

По мнению армянских экспертов и представителей руководства, Армения, в принципе, берет – и будет брать – на себя добровольные обязательства, не только соизмеримые с Копенгагенскими критериями, но и максимально приближенные к тем

условиям, которые предъявляют государствам-кандидатам в ЕС. Вместе с тем, как уже подчеркивалось, Армения ставит перед собой весьма реальные цели, осуществление которых напрямую зависит от успеха ENP. Например, в перспективе, – получение Арменией статуса ассоциированного членства в ЕС. Этот факт, кроме политических дивидендов, будет иметь особое значение для максимально свободного доступа на Европейский Рынок, и тем самым станет мощным стимулом для развития экономики республики.

Процесс институциональной интеграции региона Южного Кавказа в Европейское Сообщество требует больших усилий и времени. С одной стороны, страны региона в процессе интеграции должны стараться как можно лучше соответствовать европейским критериям и требованиям, чтобы иметь меньше проблем во взаимоотношениях с Европейским Клубом при вступлении в него. С другой стороны, ЕС должно освободиться от законных опасений и тревог в связи с нежелательными осложнениями в ходе этого процесса, когда/если он, в конечном счете, увенчается успехом. При этом для максимального облегчения данного процесса государствам Южного Кавказа более чем полезно и необходимо ознакомиться с недавним опытом удачных взаимоотношений новых членов ЕС (бывших стран-кандидатов).

Армения рассматривает европейскую интеграцию не только как процесс институциональной интеграции в европейскую экономику и политику, но и как возможность вернуться к тем духовным ценностям, тому мироощущению, которые связывали страну с Европой ранее, на длительном историческом отрезке.

Аналитическая статья

Политические институты Азербайджана: дихотомия текста и реальности

Рахман Бадалов

Ниязи Мехти

Введение

Сегодня, как считают многие исследователи, приходится признать, что представление о линейном, векторном развитии демократии в постсоветских странах оказалось несколько преждевременным. Понятие перехода, или транзита, подвергается все большему сомнению, поскольку некоторые из постсоветских стране никуда не «переходят», а просто создают новые образцы консолидированных, но недемократических политических режимов. С грустной иронией воспринимаются сегодня такие определения «демократического транзита» как «широкая зона серого цвета», «дефектные демократии», «гибридная демократия», «мутантная демократия» и пр. В большинстве этих стран еще каких-то 10-15 лет назад был всплеск невиданной политической активности, общество с воодушевлением освобождалось от коммунистической идеологии, люди впервые стали серьезно интересоваться политическими новостями и учиться участвовать в политической жизни страны. Но прошло всего 5-7 лет, и наступили апатия и усталость, или, как считают многие, просто отрезвление и освобождение от иллюзий. Протестная энергия если и не иссякла, то поддерживается не верой в демократические преобразования, а неприятием «несправедливой власти».

Что же делать в этих условиях? Вряд ли целесообразно надеяться, что в рамках существующих режимов удастся «исправить» политические институты, «ремонтировать» те или иные их звенья, или периодически воздействуя на власть, ссылаясь на ратификацию тех или иных международных соглашений. Все эти «вызовы» стали привычными и власти выработали защитные механизмы, чтобы «изменяться, ничего не меняя».

Другой вариант, на наш взгляд, более продуктивный, заключается в откровенном признании того, что посткоммунистические трансформации, во многих случаях не стали транзитом в сторону демократии. По существу, мы имеем автократические режимы, усилия которых направлены на упрочение своей авторитарности и, следовательно, на то, чтобы максимально нейтрализовать какие-либо посягательства на власть со стороны общества. Вышесказанное в полной мере относится и к Азербайджану как к стране, в которой начинался «демократический транзит». И как к стране, в которой сегодня преобладает автократический способ правления. И как к стране, в которой многое зависит от контроля над финансовыми поступлениями от добычи нефти и прочего углеводородного сырья.

Азербайджан одним из первых на постсоветском пространстве заявил о решительном разрыве с коммунистическим прошлым, о ликвидации советских военных баз на своей территории и о необходимости полного демонтажа советской политической системы. За годы независимости, Азербайджан сделал серьезный скачок в своем социально-экономическом развитии, во внешней политике, обеспечивающей национальные и международные интересы государства, подписал большое количе-

ство международных пактов, тем самым, начав процесс интеграции в мировое цивилизованное сообщество. К сожалению, почти через 15 лет после начала этих процессов, президент Азербайджана во всеуслышание заявляет, что на политической арене Азербайджана оппозиции как таковой больше не существует. Если выйти за границы политической конъюнктуры и личных симпатий-антипатий, то мы должны признать, что в этом заявлении Президента, содержится констатация того факта, что после последних президентских выборов в Азербайджане, прошедших в октябре 2003 года, политический режим в Азербайджане считает, что его монополии на власть больше ничто не угрожает.¹

В настоящей работе авторы намереваются проанализировать ряд аспектов политической системы современного Азербайджана. Акцент будет сделан на деконструкции того, что говорит азербайджанская демократия о самой себе устами официальных властей. При этом приходится учитывать, что «демократический транзит» в Азербайджане предоставляет исследователю множество своеобразных «лабораторных» эмпирических материалов и запутанных головоломок, которые не сразу можно разгадать.

Несмотря на существующее сегодня в Азербайджане разочарование в возможностях построения в Азербайджане демократии, авторы работы убеждены, что «окна возможностей», как образно пишут исследователи, подлинного демократического транзита в Азербайджане далеко не исчерпаны. Другой вопрос, что, по-видимому, наступает период «длительной осады», который потребует смены «концептуальной рамки» для понимания происходящего в Азербайджане.

Философия политических реформ в азербайджане

Реформы обычно создают новые проблемные ситуации, стимулируют новые политические дискуссии, в дискуссии вовлекаются новые политические силы и, в конце концов, высвобождаются новые общественные ресурсы.

В конце 1980-х годов один из французских интеллектуалов говорил, что 20 лет назад, чтобы заинтересовать студентов, он говорил о политике, а чтобы рассмешить – говорил им о религии. Спустя 20 лет, чтобы заинтересовать студентов, ему приходилось говорить о религии, а чтобы рассмешить – о политике. В Азербайджане 10 лет назад, чтобы заинтересовать студентов, мы говорили о политике, и трудно сказать, чем можно было бы в то время их рассмешить. Спустя 10 лет, рассмешить студентов, как и прежде трудно, но уже интерес к политике существенно уступает интересу к шоу-бизнесу. Кроме того, политика уже не столь безопасна, поскольку, как в прошлые коммунистические времена, лояльность режиму ценится выше профессиональных качеств.

Равнодушие азербайджанских студентов к политическим реформам – индикатор равнодушия всего общества. Более чем через 10 лет независимости мы психологически вновь возвращаемся в советское прошлое, когда политическая пассивность была

¹ Учитывая оценки разных международных организаций относительно проведения в 2003 году президентских выборов в Азербайджане, Международная кризисная группа свидетельствует, что эти выборы «были значительно ниже международных стандартов». Здесь не было истинной предвыборной кампании. Оппозиционные партии были притеснены и уstraшены, предвзятость СМИ не позволяла выражать в них инакомыслие (См.: Azerbaijan: Turning over a new Leaf? International Crisis Group Europe Report No. 106. Baku/Brussels. 13 May 2004. p. 1). Репрессии, последовавшие после октябрьских выборов в Азербайджане, оказали влияние на политическую деятельность оппозиции.

нормой поведения граждан («гражданин» было словом ироничным), а разрыв между политической риторикой и реальной жизнью казался обыденным и непреодолимым. Это наглядно демонстрирует дихотомия языка, текста и реальности азербайджанской политической «реформы».

В Азербайджане официальная политика апеллирует к демократии и использует демократическую фразеологию. Однако, язык демократии в их устах бесцветен, выхолощен и беден, что как раз является свидетельством того, что язык, текст и социальная реальность разъединены и так и не стали «сообщающимися сосудами». Ни действительность не может обогатить язык и текст, ни этот язык и текст не в состоянии стимулировать политические реформы. Академическая наука с одной стороны, и, претендующие на независимость аналитические центры, с другой стороны, практически не влияют на ход реформ, в силу своей отстраненности от реальности. Публицистическая литература, казалось бы, приближена к жизни, но в силу своей поляризации, отдает предпочтение взаимным обвинениям. Трудно представить себе точки соприкосновения и, следовательно, возможность диалога, между апологетикой реформы (по традиции, оставшейся со времен Гейдара Алиева, апологетикой в адрес президента) и анти-реформаторской эсхатологией (то есть суррогатной эсхатологии). Казалось бы, дискурс реальной политической реформы в Азербайджане должен существовать в статьях и высказываниях идеологов правящей партии «Йени Азербайджан» («Новый Азербайджан»). Но практически все они не выходят за рамки банальной мысли: демократические реформы осуществляются в Азербайджане последовательно и планомерно, единственное препятствие на пути реформ – политическая оппозиция. Редким исключением, на фоне реформаторской нищеты идеологии правящей партии, можно признать статью руководителя аппарата Президента, профессора Р. Мехтиева.² Но и в этой статье существует явный разрыв между общими теоретическими суждениями о глобализации и идеологической программой, включающей в себя репрессивный слог, когда речь идет об оппозиции, и скрытые намеки, когда автор имеет в виду анонимных противников внутри правящей элиты.

Дихотомия языка, текста и реальности – только один из симптомов того, что Азербайджан можно отнести к тому большинству постсоветских стран, которые «не являются ни открыто диктаторскими, ни безусловно двигающимися к демократии – они вступили в политически «серую» зону». Сомнительная легитимность выборов, частые нарушения законов должностными лицами государства, отсутствие доверия общества к государственным институтам, ограниченное политическое пространство для существования оппозиционных политических партий, слабость гражданского общества, низкая институциональная эффективность государства – все эти характеристики «зоны серого цвета», можно отнести и к Азербайджану.³ Остается удовлетвориться тем, что в Азербайджане не возобладали диктатура и нас пока еще внутри «зоны серого цвета», можно отнести к «частичным демократиям» (М. Макфолл). При этом, на взгляд авторов статьи, только статистика, мониторинги, общественные и парламентские слушания, а также свободное СМИ могут противостоять углублению и расширению этой дихотомии.

Как сделать так, чтобы из «зоны серого цвета» перейти к подлинному транзиту, как разрушить политический миф о стабильности, суметь осуществить шаги в направлении транзита/консолидации и добиться, хотя бы постепенной эрозии автори-

² См.: Рамиз Мехтиев. Азербайджан в эпоху глобализации: стратегия развития. – «Бакинский рабочий» . 20 мая 2004 г.

³ См.: Карозерс Т. Конец парадигмы транзита. – *Политическая наука*, №2, 2003.

тарных структур власти (и, соответственно, добиться эрозии почвы авторитаризма в сознании людей)? Как добиться уважения к законам, без чего никакие демократические преобразования невозможны? Как создать набор «аттракторов», при которых риторика (в исконном, позитивном значении этого понятия) демократических реформ была бы нацелена на исключающий сецессию режим преобразования общества? Как сделать, чтобы в обществе победило убеждение в возможности «наслаждающейся» собственной легитимностью демократии?⁴

В любом случае, возможность эта проходит через жесткий, нелицеприятный взгляд азербайджанской демократии на себя, понимание тех прямых или скрытых препятствий в наших институтах и нашем сознании, которые вынудили нас затормозить (или приостановить) транзит и оказаться в «зоне серого цвета».

Политические институты в азербайджане: «Транзит» или авторитарная стабилизация

Политические институты в Азербайджане в постсоветский период, несомненно, изменились и продолжают изменяться. Но можно ли обнаружить вектор этих изменений и позволяет ли этот вектор говорить о транзите демократии в Азербайджане?

Очевидно, что политические институты Азербайджана вынуждены были трансформироваться под влиянием вызовов как извне, так и изнутри. Но не во всех случаях вызовы «извне» стимулировали именно демократические преобразования. Что до вызовов «изнутри», то протестные, но слабо организованные общественные силы также не всегда могли стать реальным фактором демократических преобразований в Азербайджане. Поэтому говорить о демократическом транзите в Азербайджане, как о последовательном движении транзит/консолидация, в результате чего политические институты трансформировались (или постепенно трансформируются) в демократические, пока нет особых оснований. Демократические и недемократические вызовы извне и изнутри, привели к сложной политической конфигурации, во многом авторитарной, в которой «частичная демократия» не институализирована, и не может, к сожалению, считаться необратимой.

В Азербайджане, особенно в последние годы, принятие некоторых законов сопровождается жесткой борьбой. Но это не открытые, публичные обсуждения в обществе, где население безразлично к тому, какие законы принимаются, где возможно публичное лоббирование, где существуют группы интересов, где эти группы могут выступать с законодательскими инициативами, и заинтересованы в принятии того или иного закона. «Жесткая борьба» в Азербайджане предполагает закулисные ма-

⁴ Ариэль Коэн в своей статье, напечатанной в преддверии последних президентских выборов в Азербайджане, давал рекомендации относительно дальнейших шагов администрации США в Азербайджане: «США должны обезопасить свои интересы и поддерживать демократическую смену власти в Азербайджане ... демократический переход в случае его успешной и бескровной реализации мог бы послужить важным примером, как для стран Южного Кавказа, так и центрально азиатских государств, страдающих от дефицита демократии. Советский Азербайджан с более демократической, многопартийной системой и свободной прессой, который все глубже интегрируется в евро-атлантические структуры, может сыграть роль в предотвращении радикальных исламистских популистских движений в Дагестане и других мусульманских регионах Северного Кавказа... Следующий лидер страны должен наслаждаться демократической легитимностью, основанной на транспарентном и конституционном переходе власти» (см.: Ариэль Коэн. «Демократия по-азербайджански, как уберечь процесс демократизации». – Газета «Эхо», 6 августа 2003 года). Администрация США поступила по иному, по видимому, считая, что Азербайджан в других отношениях должен стать «важным примером».

невры, юристам (как своим, так и зарубежным), поручается составить такой текст законов, в котором существовали бы люфты или разночтения, которые позволяли бы правящей элите трактовать закон в свою пользу. Означает ли это, что принятие закона в Азербайджане предполагает его соблюдение? Если древние греки говорили «лучше плохой закон, который соблюдается, чем хороший, который нарушается», то власти Азербайджана придерживаются иного принципа: «закон мы все равно соблюдать не будем, главное – выглядеть пристойно в глазах мировой общественности». А борьба за «люфты» и «разночтения» – скорее свидетельство того, что власть понимает, что ситуация может измениться, и придется жить по законам.

Теперь перейдем к конкретному анализу законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти с точки зрения их разделения, без чего невозможно говорить о политических институтах демократии.

Законодательная власть

Начнем этот раздел с краткого исторического экскурса. Во второй половине XIX века, хотя и в «усеченном» виде, в границах царского абсолютизма, демократические идеи проникают в Азербайджан. В тот период в Бакинской Думе была всего 1/5 «гласных» мусульман (последним словом определялась идентичность коренного населения), хотя мусульмане составляли 75% населения города. Позже, квота была увеличена до 1/3 и в таком виде сохранилась до самого преддверия Азербайджанской демократической республики (АДР) 1918-1920 гг.

Но если абстрагироваться от цифр, то следует отметить, что среди «гласных» того времени были такие масштабные личности либерально-демократической ориентации как Гасан бек Зардаби, Ахмед Агаоглу, Маммед Эмин Рясулзаде, Алимарданбек Топчибашев, Гасан бек Агаев, Фатали хан Хойский (впоследствии все они стали «отцами-основателями» азербайджанской демократии). Благодаря этим людям азербайджанцы осваивали принципы парламентской деятельности: парламентскую речь, парламентские процедуры и т.п.

Вершиной парламентаризма в Азербайджане (а возможно, и на всем Ближнем и Среднем Востоке) в начале XX века стал Парламент первого независимого азербайджанского государства – АДР. Парламент этот состоял из 91 депутата от 11 различных фракций и групп. Наряду с другими, в Парламенте были представлены армянская фракция и фракция «Дашнакцутюн», хотя взаимоотношения с Арменией в то время были напряженными.

Парламент того времени отличался одной удивительной с точки зрения последующей советской политической истории особенностью: он не был послушным орудием какой-либо отдельной политической силы. Так, в 1919 году Парламент выразил вотум недоверия правительству, и оно вынуждено было подать в отставку.

К сожалению, естественный ход политической истории Азербайджана был прерван экспансией 11-ой Красной Армии и резким отходом от демократических принципов устройства общественной жизни. Исторический же период АДР в советской историографии стал маркироваться как «буржуазный» и «реакционный», что имело свои печальные последствия для политического и гражданского самосознания азербайджанцев.

Азербайджанцы в советское время стали свидетелями другой «формы» разделения государственной власти: Советы всех уровней, казалось бы, органы самоуправления, стали абсолютно послушными и управляемыми органами коммунистической

партии. Этот опыт, уже в годы независимости, стал в некотором роде проклятием для многих стран бывшего Советского Союза. До сих пор сознание бывших «советских» людей предпочитает различные формы патерналистских мифов и никак не может адекватно воспринять идею разделения властей.

Национальное движение за независимость, которое началось в Азербайджане в 1988 году, прежде всего попыталось любыми способами сломить сопротивление Верховного Совета республики, опоры КПСС и азербайджанской коммунистической партии. В 1990 году в составе нового Верховного Совета 43 из 450 депутатов представляли демократические силы. Они были в меньшинстве, но благодаря их активной деятельности парламент стал местом острых политических дискуссий, за которыми заинтересованно наблюдало население страны.

18 октября 1991 г. президент того времени Аяз Муталибов подписал «Конституционный акт о государственной независимости Азербайджанской Республики (далее АР)». Бесспорно, этот акт был продуктом деятельности молодых демократов, как в самом Верховном совете Азербайджана, так и за его стенами.

По мере ослабления исполнительной власти, уже ближе к президентским выборам, представители Народного Фронта провели успешные переговоры с номенклатурой. За большей частью членов Верховного Совета сохранили депутатский статус, но вытеснили их из активной политической жизни парламента. По обоюдной договоренности, в рамках Верховного Совета был создан Милли Меджлис, в которой входило 25 оппозиционеров и 25 депутатов, так или иначе представляющих номенклатурное большинство Верховного Совета.

Данный Милли Меджлис функционировал вплоть до 1995 года. Впоследствии из него под различными предлогами были устранены некоторые активные представители демократических сил.

Избранный в 1995 году Милли Меджлис постепенно терял свою былую боевитость и независимость, оппозиционно настроенные депутаты составляли в нем меньшинство и не могли оказывать какого-либо серьезного воздействия на исполнительную власть. Новая власть старалась превратить Милли Меджлис в декоративный придаток президентской власти и лишит его даже частичной самостоятельности.

Конституционный Акт о государственной независимости следует признать уникальным документом того времени, поскольку в его преамбуле обосновывалась преемственность независимого Азербайджана с АДР. В статье 13 этого Акта обосновывался принцип разделения властей. Примечательно, что при этом Конституционный суд определялся как одна из высших инстанций судебной власти (наряду с Верховным и Высшим арбитражным судом). Первый закон «О Конституционном суде» был принят 21 октября 1997 года, но только на следующий год Конституционный суд стал реальностью.

Принцип разделения властей позже был закреплен в Конституции АР, принятой 12 ноября 1995 года. Третий раздел этой Конституции обосновывает политические полномочия и юридический статус каждой ветви власти. Кроме этого, статья 135 Конституции АР содержит нормы, которые определяют разделение властей в Нахичеванской автономной республике (далее НАР).

В Конституции АР все полномочия законодательного органа предусмотрены в статьях 94 и 95, но в них не оговорено ни одно полномочие, дающее право воздействовать на деятельность других органов, без чего механизм разделения властей остается недейственным. Статья 95 содержит перечень вопросов, которые так или иначе связывают законодательную власть с другими ветвями властей. Объективно эту

статью можно признать главной нормой, обеспечивающей действия механизма разделения властей: по крайней мере, ни в одной другой норме о взаимодействии высших органов государственной власти вообще ничего не говорится.

Главный специалист Конституционного суда Акшин Джафаров, основываясь на таких параметрах разделения властей, как иммунитет, индемнитет, компетенция и основы прекращения деятельности, указывает, что в основном законе Азербайджана «компетенции, связанные с разделением властей, только по отношению к одной ветви власти закреплены в четко выделенной форме», имея в виду законодательную власть. Как видно из пунктов 9-15 статьи 95 Конституции АР, Милли Меджлис имеет конституционное право влиять на назначение должностных лиц исполнительной властью.⁵ Однако данное полномочие Милли Меджлиса, как показывает практика, до сих пор остается формальным. Достаточно сказать, что в парламенте никогда не было серьезных дискуссий по какому-либо назначению на ответственную должность. Кроме того, в Азербайджане ни в парламенте, ни в публичной политике не наблюдалось, чтобы исполнительная власть серьезно аргументировала свой выбор при назначении на ответственные должности.

Несомненно, что Азербайджан как страна, декларирующая переход к рыночной экономике и демократическим преобразованиям, нуждается в развитой, четко артикулированной законодательной базе. Этим объясняется создание многочисленных комиссий Милли Меджлиса, в частности таких, как Комиссия по вопросам обороны и безопасности, Комиссия по вопросам правовой политики и государственного строительства, и др. Вопрос в том, обладают ли эти комиссии достаточными компетенциями по вопросам реформы, реализации законов, гендерного равноправия и т.п.

Неясен механизм подготовки проекта законов. Есть все основания предполагать, что в большинстве случаев законопроект готовит Комиссия правовой реформы при президенте, после чего текст закона передается в соответствующие комиссии парламента. Так или иначе, текст законов остается тайной за семью печатями. В лучшем случае, некоторые оппозиционные депутаты передают его журналистам, в других случаях текст законов вплоть до их принятия так и остается недоступным общественности.⁶ Можно констатировать отсутствие экспертизы законов по целому ряду параметров, в частности,

- неизвестно, каким общественным потребностям отвечает закон, и как закон будет функционировать в реальности;
- неизвестно, будет ли закон доступен и понятен гражданам;
- неизвестно, каким образом можно будет защищать закон в суде, и какие при этом могут возникнуть коллизии;
- неизвестно, насколько закон будет противодействовать коррупции, и исключена ли ситуация, при которой принятие закона будет только способствовать коррупции;

⁵ Акшин Джафаров. Разделение властей по Конституции Азербайджанской Республики. <http://stracker.bos.ru/articles/>

⁶ Работают ли законодательная и исполнительная власти в Азербайджане открыто в условиях прозрачности? На поставленный вопрос в отчете «Freedom House» дается следующий ответ: «работают в ограниченной прозрачности. Проекты законов оппозиционные СМИ получают из рук оппозиционных депутатов. Но бывает, что некоторые проекты законов и указов бывают недоступными, пока правительство не решит опубликовать их в контролируемом им СМИ». См.: Nations in Transit 1998: Azerbaijan <http://www.freedomhouse.org/nit98/azer.html>

- неизвестно, доступен ли гражданам язык закона;
- неизвестно, проведен ли гендерный анализ закона.

Если все это так – а есть серьезные основания считать, что законодательные инициативы находятся в полной монополии президентского аппарата – то независимость законодательной власти в Азербайджане вызывает серьезные сомнения. Исключением можно признать процесс подготовки проектов закона о СМИ и закона об общественном телевидении. К их обсуждению действительно были привлечены многочисленные специалисты. Но не является секретом и то обстоятельство, что данные проекты законов находились под пристальным вниманием соответствующих структур Совета Европы, Международного валютного фонда и Мирового банка: их эксперты отмечали несовершенство этих законов, и только после их замечаний расширился круг людей, которые участвовали в обсуждении закона.

Самым главным из полномочий исполнительной власти воздействовать на деятельность законодательной власти можно признать промульгацию – право президента подписывать и обнародовать законы. В то же время, согласно статье 113, в полномочия президента страны входит издание указов, которые во многом действуют как законы (ср.: статья 149, IV).

Одним из существенных полномочий Милли Меджлиса следует признать утверждение бюджета, так как, утверждая бюджет, Милли Меджлис в состоянии влиять на исполнительную власть и контролировать ее деятельность. Но политическая реальность Азербайджана сегодня такова, что Милли Меджлис беспрекословно одобрит любой бюджет, представленный исполнительной властью, уже не говоря о последующем контроле над его выполнением.

Как уже было отмечено, трудно судить о тесной связи азербайджанского парламента с азербайджанскими правоведами, работающими как в академических кругах, так и в независимых юридических организациях. Именно в этих группах должны проводиться мониторинги соответствующих отраслей, нуждающихся в законах, экспертиза подготавливаемых законов и прочее. На деле же нередко при подготовке законов просто используется калька с законов других стран, особенно с российских. В некоторых случаях учитываются экспертные оценки законов со стороны Венецианской комиссии или других структур Совета Европы. Конечно, говорить о творческом подходе к зарубежному законодательному опыту и публичном обсуждении законов не приходится. Формальность обсуждения симптоматически выражается в том факте, что в Азербайджане лоббирование законов не имеет места. Это одно из свидетельств того, что парламент не самостоятелен, а фактически подчиняется исполнительной власти. Если бы в обществе были бы реальные группы интересов, если бы они могли открыто бороться за свои интересы, они, несомненно, лоббировали бы те или иные законы.

В Азербайджане, как и во многих неевропейских странах, широкое хождение имеют оговорки относительно национальной специфики. Однако это «своеобразие», как правило, сводится к тому, чтобы в завуалированном виде закрепить в законе такие положения, которые позволили бы исполнительной власти защищать собственные интересы. Приведем только два примера такого «своеобразия», хотя подобных примеров можно привести множество.

Статья 49 Конституции АР говорит о праве на свободу собраний и о необходимости заблаговременно оповещать соответствующие государственные органы. В противовес этому конституционному положению, статья 2 закона «О свободе собраний»

обязывает граждан получать от соответствующего органа исполнительной власти разрешение на проведение собрания, хотя, казалось бы, ясно, что «разрешение» и «оповещение» – это разные вещи.⁷ В этой ситуации удивляет то, что оппозиционные партии, которым бакинская мэрия после октября 2003 года каждый раз отказывает в разрешении провести митинг или пикет, до сих пор не обратились с жалобой в Конституционный суд по поводу статьи 2 Закона «О свободе собраний».

Или обратимся к Закону «О государственной регистрации и государственном реестре юридических лиц». Первоначально он был воспринят гражданами оптимистически, ибо казалось, что благодаря этому закону существенно упрощается регистрация неправительственных организаций (НПО). Впоследствии оказалось, что Управление государственной регистрации точно также как прежде, затягивает регистрацию многочисленных НПО. В этом случае, формальным поводом оказывается, в частности, статья 11.3.1, которая позволяет незначительные недостатки в представленных документах квалифицировать как причину для отказа в регистрации. Нередко простое редактирование устава способно решить все спорные вопросы, однако Управление Государственной регистрации исходя из буквы закона, просто отказывает в регистрации.⁸

Теперь приведем позитивный пример того, как можно, с учетом действительно реальной специфики страны, наделить закон действенной силой. В статье 38 Семейного Кодекса, озаглавленной «Порядок заключения брачного договора» сказано, что договор «может быть заключен до государственной регистрации заключения брака, а также в любое время в период брака». В Азербайджане сильны унаследованные от прошлого семейные традиции, в семейной сфере юридические регламентации воспринимаются как недоверие к родственным отношениям, поэтому брачные контракты всеми сторонами (включая родителей жениха и невесты) воспринимаются с обидой. Вот почему, возможно, следовало бы внести в Закон положение о том, что регистрация брака может быть осуществлена только при наличии брачного договора между супругами и что этот договор вступит в силу после заключения брака. Отношение к контракту сначала может быть и формальное, с течением времени могло бы обрести действенность, тем более, когда в обществе более широкое распространение получают гендерные идеи.

Подытоживая вышесказанное, можно констатировать, что законы независимого Азербайджана значительно отличаются от законов советского Азербайджана, причем в той или иной степени они нацелены на демократические реформы. В этих законах учитываются гарантии прав человека, обращается внимание на подотчетность всех ветвей власти, социальную защиту граждан, создание правовой базы рыночной экономики, цивилизованное решение карабахского конфликта, соответствие европейским стандартам и многое другое. Однако в этих законах содержится немало «мелких ухищрений» в угоду исполнительной власти. Эти «мелкие ухищрения» сами по себе свидетельствуют о том, что исполнительная власть воспринимает законы не как норму, регулирующую социальные взаимоотношения, а как инструмент манипуляции обществом. Создается впечатление, что азербайджанская власть действует точно по логике древнегреческого софиста Анахарсиса, который смеялся над реформами Солона, особенно над его стремлением «удержать граждан от пре-

⁷ О несоответствии этого закона конституционной норме см.: «Символический Конституционный суд выносит вердикт...». Баку, 2001, с. 68-69 (на азерб.яз.).

⁸ О неконституционности этой статьи см.: *Законы. Права. Протоколы*. Баку, 2004, с. 26-32 (на азерб.яз.).

ступления и корыстолюбия писаными законами, которые ничем не отличаются от паутины: как паутина, так и законы – когда попадают слабые и бедные, их удержат, а сильные и богатые вырвутся» (Плутарх). Вряд ли власть в Азербайджане прямо опирается на Анахарсиса, будучи уверенной, что ей вообще не грозит попадание в «паутину законов». «Мелкие ухищрения» для нее избыточны, на случай непредвиденных обстоятельств, поскольку при необходимости исполнительная власть (а это в Азербайджане, в сущности, эвфемизм абсолютной власти президента и его команды) способна переступить через любые законы, а при необходимости использовать репрессивные методы. Вот и получается, что с одной стороны, скажем, избирательные законы, пусть и под давлением западных организаций, как будто эволюционируют. Но эти законы вовсе не удерживают Центральную избирательную комиссию от фальсификаций, и она объявляет такую явку избирателей, которая ей «заказывается».⁹

Таким образом, дихотомия законов и действительности до сих пор остается непреодолимой и не трансформируется в векторы, которые выше были определены как соотношение транзит/консолидация. В результате азербайджанцы, почти как в советское время, считают, что законы – это одно, а жизнь – другое, что демократия их обманула, это была иллюзия, в которую они по своей наивности поверили, а теперь наступила пора отрезвления. Поэтому не следует удивляться, что в глазах многих граждан Азербайджана выборы на всех уровнях, в том числе и выборы в Милли Меджлис, не являются такими уж жизненно важными.

Формально парламент имеет возможность сохранять независимость от исполнительной власти, не только утверждая кандидатуры ответственных должностных лиц, но и обладая правом импичмента президента. Но реальность свидетельствует в пользу высказывания западных наблюдателей о Милли Меджлисе: «Независимость парламента от исполнительной власти в лучшем случае является минимальной».¹⁰ В этой связи характерно признание, сделанное спикером парламента Мургузом Алескеровым делегации Венецианской комиссии, о том, что власть парламента строго ограничена законодательной функцией, однако парламента открыт для любых предложений Венецианской комиссии, направленных на усиление парламентарской власти.¹¹

Высокие должностные лица всех ветвей власти в Азербайджане стоят перед дилеммой: демократические реформы или сохранение полной власти в своих руках ценой нарушения демократических принципов? Практически все политические силы в Азербайджане, кто в меньшей, кто в большей степени, стали заложниками этой дилеммы, рассматривая ее как взаимоисключающую альтернативу. И как факт действительности, и как факт сознания, такое жесткое догматическое представление о демократических преобразованиях как раз и заставляет сооружать «демократический фасад», хотя всякий раз трудно скрыть все то, что происходит за «фасадом».

⁹ Вот некоторая сомнительная избирательная статистика: в 1995 году официальные цифры участия избирателей в референдуме по принятию Конституции составили 86% (проголосовавшие за Конституцию 91,9 %). ЦИК объявил, что 75,5% избирателей проголосовали в парламентских выборах (См.: Michael Ochs. Azerbaijan's Parliamentary Elections. Caspian Crossroads Magazine Web Site: <http://ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/casp.htm>).

¹⁰ См.: Polity IV Country Reports 2000. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/Aze1.htm>

¹¹ См.: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Mission of a delegation of the Venice Commission to Baku. 30 November – 1 December 2000, [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL\(2000\)105-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL(2000)105-e.asp).

В сложившейся ситуации, на взгляд авторов статьи, необходимо, во-первых, проанализировать конкретные политические конфигурации, которые выработались в ходе посткоммунистических трансформаций в Азербайджане. Во-вторых, надо попытаться выработать рекомендации, которые привели бы к уменьшению дихотомии законодательной реформы и действительности. С этой целью можно предложить следующее:

1. В Азербайджане следует создать условия, при которых удалось бы провести многочисленные репрезентативные опросы, мониторинги, статистические исследования для «разоблачения» дихотомии реформисткой риторики и самой действительности. Это позволило бы оценить действие конкретных законов, их реформирующие и негативные последствия. Конечно, эта работа должна быть выполнена совместно авторитетными организациями Запада и самого Азербайджана с тем, чтобы сторонникам поддержания дихотомии текстов реформы и самой действительности трудно было оспаривать их результаты.¹² В Милли Меджлисе должны быть проведены парламентские слушания по результатам этих исследований. В слушании должны участвовать не только официальные лица, но и представители политических партий и неправительственных организаций, особенно тех, которые участвовали в проведении этих исследований.
2. В комиссиях Милли Меджлиса должны регулярно проводиться экспертизы законов с точки зрения того, порождает ли данный закон коррупцию или способен предотвращать ее. Для этого соответствующая комиссия должна пригласить специалистов из той области, в которой действует закон, подлежащей экспертизе. Стороны, обыгрывая конкретные статьи закона в реальных событиях соответствующей отрасли, могли бы играть роль истца и ответчика.
3. Год спустя после принятия того или иного закона, в комиссиях должны быть проведены консультации с представителями соответствующих отраслей о том, как этот закон работает, какие недостатки и/или позитивные черты обнаружались на практике его реализации.
4. Многие искажения закона, нарушающие права человека и/или порождающие коррупционные возможности для чиновников, становятся возможными благодаря нормативно-правовым актам соответствующих органов исполнительной власти. Поэтому комиссии Милли Меджлиса должны потребовать эти акты и сверить их с законами. В случае обнаружения искажений, эти же комиссии должны обращаться с жалобами в Конституционный суд.
5. Законодательной работе Милли Меджлиса не хватает социальной инженерии и технологичности. Парламентом не проводится исследовательская работа с целью выяснения того, какие структурные изменения в исполнительных органах необходимы для того, чтобы тот или иной закон смог работать и иметь реформирующие последствия.

¹² До нас аналогичную рекомендацию дала Международная кризисная группа. Для содействия демократическим реформам в Азербайджане она рекомендовала международному сообществу, наряду с поддержкой независимых СМИ, внести существенный вклад в регулярное проведение социальных опросов по важнейшим национальным проблемам политики и экономики (См.: Azerbaijan: Turning over a new Leaf? International Crisis Group Europe Report No. 106, Baku/Brussels, 13 May 2004, с II).

Исполнительная власть

Как и раздел об исполнительной власти, начнем настоящий раздел с краткого исторического экскурса.

Президентская форма правления была введена в Азербайджане в 1991 г., хотя дискутировалась она еще во времена АДР, в начале XX века. Но в тот период реальный претендент на пост президента, Мамед Эмин Расулзаде, выступал против президентской формы правления, аргументируя свою позицию тем, что азербайджанцы как восточный народ склонны к обожествлению известных личностей, что может иметь негативные последствия для судеб демократии в Азербайджане.

К концу 80-х годов XX века, по всему бывшему СССР прокатился т.н. «парад президентов». Стремление к независимости еще только набирало силу, и многим руководителям казалось привлекательным облачиться в мантию «президента». В такой ситуации, последний первый (невольный каламбур) секретарь ЦК КП республики Аяз Муталибов в 1991 г. году стал первым президентом Азербайджана. Казалось, будущее не сулило особых потрясений первому президенту страны, управлявшему послушным аппаратом исполнительной власти Советского Азербайджана. Но демократические силы играли главную роль в политических процессах, и под давлением молодых дерзких активистов Народного Фронта А. Муталибову пришлось объявить о своей отставке. В новых исторических условиях президентская власть в Азербайджане оказалась абсолютно эфемерной.

В июне 1992 г. место А. Муталибова было занято руководителем Народного Фронта Абульфазом Эльчибеем. Однако ни у Эльчибея, который в советское время был научным сотрудником и диссидентом, ни у многих членов его команды, которые были из той же академической среды, не только не было опыта государственного строительства, но и отсутствовала столь необходимая аура власти. Поэтому при первом же серьезном испытании, а именно таким оказался во многом бутафорский мятеж полковника Сурета Гусейнова, новая демократическая власть обнаружила свою слабость. С другой стороны, она так и не получила необходимую моральную поддержку населения, которое с сомнением отнеслось к реальным возможностям «демократов» (конечно, были и другие, экономические, социальные, военные, иные причины, однако, на них мы не будем останавливаться). Президентская власть в отсутствие необходимых политических институтов вновь оказалась недолговечной.

Слабость президентской власти при двух первых президентах Азербайджана и стала серьезным основанием для политических идеологов новой правящей элиты, представить третьего президента Азербайджана Гейдара Алиева как создателя устойчивого государства с сильной президентской властью. Формально, они были правы. Третий президент сумел укрепить свою власть, все нити правления оказались в его руках, и это позволило ему уверенно удержать управление страной в течении двух президентских сроков (пожалуй, только смерть не позволила ему продолжить свое президентство). Страна, действительно, жила в условиях политической стабильности (эта «стабильность» декларировалась как выдающееся достижение Лидера, как подтверждение его «гениальности» как политика). Власть умело подавляла любые очаги сопротивления (интерпретируя их как «мятеж», она только укрепляла имидж президента) и в то же время, страна стала членом Совета Европы, получила необходимое международное признание и т.д. Но какова, оказалась цена подобного «умения» и подобной стабильности. Жесткая иерархическая вертикаль власти, привела к самоуправству чиновников, и такому уровню коррупции, что пришлось, – отчасти под дав-

лением различных международных структур, – принимать специальный закон «О борьбе с коррупцией».

По словам руководителя общественно-политического отдела аппарата президента Али Гасанова, кроме этого закона принята и соответствующая государственная программа по борьбе с коррупцией. Но поскольку это дело не только государства, планируется, во имя прозрачности всего процесса, проведение с участием СМИ некоторых мероприятий, то есть в борьбе с коррупцией будет задействованы все общественные структуры.¹³

Можно согласиться с руководителем общественно-политического отдела аппарата президента в том, что борьба с коррупцией – дело не только государства, которое тем более само коррумпировано, но и, прежде всего, общества, которое должно противодействовать проявлениям коррумпированности высших эшелонов власти. Но дело как раз в том, что как показывают социологические опросы, общество или равнодушно к этим процессам, или заранее уверено, что у него нет реальных возможностей в этой борьбе.

Для участия в антикоррупционной борьбе общество должно быть свободным. Однако, согласно рейтингу «Freedom House», Азербайджан находится в списке «несвободных» стран, хотя еще недавно находился в списке «отчасти свободных стран».¹⁴

Симптоматична реакция представителей правящей партии на отчеты международных организаций: по словам заместителя исполнительного секретаря правящей партии «Йени Азербайджан», депутата азербайджанского парламента Бахара Мурадовой, «это не первый случай предвзятого отношения к Азербайджану со стороны организации «Freedom House». Что касается итогов президентских выборов в Азербайджане, то могу однозначно сказать, что на них народ выразил свою волю. Большинство проголосовало за Ильхама Алиева. Нравится это «Freedom House», неправительственным организациям или нет значения не имеет. Это воля народа и они должны считаться с ней».¹⁵ Однако если вспомнить количество политзаключенных, частоту нарушения прав человека и многое другое, картина будет несколько отличной от мнения правящей партии. Ведь не случайно азербайджанским властям постоянно приходится оправдываться перед международным сообществом. Поэтому у нас нет оснований считать, что время правления третьего президента позволяет опровергнуть опасения М.Э. Расулзаде, высказанные в самом начале XX века.

На взгляд авторов статьи, исторический опыт убеждает в том, что следует расстаться с иллюзией, что единственной панацеей против малейших проявлений социального хаоса является монолит ветвей власти, сильный руководитель, жесткая иерархия вертикали, восходящая к президенту. Иллюзия эта очень живуча, она воспроизводится вновь и вновь, как только демократические процессы начинают «хромать», и кажется, что дело не в отсутствии должных политических институтов, без которых нет демократии, а в том, что существуют внешние или внутренние враги (та же «радикальная оппозиция», не соблюдающая государственные интересы). Такую трансформацию от демократического транзита к автократии можно наблюдать во многих постсоветских странах и такая тенденция заставляет серьезно задуматься о конституционных формах ограничения чрезмерных полномочий президента. В этом смысле опыт Украины, сумевшей, во-первых, защитить результаты выборов, а во-вторых,

¹³ См.: газета «Неделя». 17-23 декабря 2004 г., №50.

¹⁴ См. газета «Эхо», 19 декабря 2003 года.

¹⁵ Там же.

ограничить полномочия президента, может оказаться чрезвычайно поучительным для всех постсоветских стран.

Конституционно, президентская форма правления раскрыта в главе VI Конституции АР, принятой в 1995 г. По сравнению с законодательной, президентская власть имеет разветвленную по всей стране сеть. Согласно статье 109 Конституции АР, исполнительные органы полностью принадлежат этой власти. В статье перечислены полномочия президента, которые позволяют судить о том, что президент и его администрация имеет огромные, почти беспредельные возможности, как по управлению страной, так и по влиянию на другие ветви власти президент представляет на утверждение в Милли Меджлис государственный бюджет и утверждает государственные экономические и социальные программы. С «согласия» Милли Меджлиса назначает и отстраняет премьер-министра, уже без учета мнения Милли Меджлиса, назначает членов кабинета, «вносит представления о назначении на должность» членов Конституционного, Верховного, Экономического судов, других судов АР, генерального прокурора, членов правления Национального банка, создает Центральные и местные органы исполнительной власти, назначает на должности и освобождает от должностей высший командный состав Вооруженных сил АР. Единственным конституционным ограничением фактически чрезвычайных полномочий президента можно признать пределы расходов, предусмотренных для исполнительной власти государственным бюджетом. Но это ограничение скорее номинальное, чем реальное.

Статья 109 (пункт 28) дает президенту право вносить представление в Милли Меджлис о даче согласия на привлечение Вооруженных сил страны к выполнению не связанных с их назначением обязанностей. Президент также имеет право объявлять чрезвычайное и военное положение (пункт 29), что подчеркивает силовые (а при необходимости и репрессивные) возможности президентской власти в Азербайджане.

Специалисты по Конституции АР указывают, что есть и другая форма деятельности президента, касающаяся законов. Он своим указом промульгирует закон, т.е., издает указы по вопросам, вытекающим из этого закона. Например, в законе «О безопасности от пожара» имеется статья 6.94, которая предписывает исполнительное действие абстрактному «соответствующему исполнительному органу». Президент же во 2-м пункте своего указа по данному закону конкретизирует этот орган как «Главное государственное управление безопасности от пожара». Вот в таких указах президент имеет возможность присвоить себе полномочия, которые непосредственно не вытекают из Конституции. Так, исходя из количества людей в регионе, президент может определять число назначенных им судей.

Конечно, маловероятно, что в Азербайджане может возникнуть конфликт между законодательной и исполнительной властью. Тем не менее, статья 110 Конституции АР дает президенту возможности для маневра, если по тем или иным обстоятельствам, придется отвергнуть принятый Милли Меджлисом закон. Так было с принятием закона «Об общественном телевидении». После того как Милли Меджлис принял этот закон, а эксперты Совета Европы раскритиковали его, президент И. Алиев, не подписав закон, возвратил его в Милли Меджлис. Возникла парадоксальная ситуация: президент наложил вето на закон, который подготовил, условно говоря, он сам (подчиняющаяся ему администрация).

судебная власть в Азербайджане, по Конституции, хоть и формально не является зависимой от президента, но как мы отмечали выше, судьи всех судов и генеральный прокурор назначаются президентом. Однако, хотя президент не имеет конституцион-

ного права освобождать судей (такое право у него имеется только по отношению генеральному прокурору), при существующем в Азербайджане патерналистском сознании судьи не только административно и финансово, но и морально ощущают себя должниками перед президентом.

Следует отметить еще одно обстоятельство. Мы говорим об исполнительной власти, имея в виду президента и его команду, но при этом как бы в тени остается Кабинет министров. Такое дублирование, во-первых, совершенно обесценивает фигуру премьер-министра, которого общественность, кажется, и не воспринимает в качестве руководителя. А во-вторых, практически все министры осознают свою зависимость от президента и президентского аппарата и обречены на то, чтобы не столько заниматься своим основным делом, сколько чутко реагировать на «аппаратные игры», «конъюнктуру аппарата» и т.п.

Подытоживая вышесказанное, можно отметить, что в Конституции АР полномочия президента перечисляются в пределах 32 пунктов (при сравнении с полномочиями Милли Меджлиса, которые перечисляются в 19 пунктах). Мы должны признать, что исполнительная власть получает настолько большой перевес, что все остальные ветви власти оказываются полностью от нее зависимыми.

Проанализируем последний тезис на конкретном материале. Благодаря экономическим реформам в Азербайджане возник частный сектор, который, как по количеству людей, занятых в этой сфере, так и по финансовым показателям, можно признать достаточно мощным. Если в государственном секторе занятость достигает 32%, от общего числа работающих, то в частном секторе она находится на отметке 68%. Но, несмотря на относительную мощь и легализацию частного бизнеса, в целом капитализм в Азербайджане остается достаточно уязвимым перед исполнительной властью, особенно в тех случаях, когда конкретный капитал не принадлежит «номенклатурным» лицам. Если учесть, что последние годы развеяли миф о том, что в России капитализм неуязвим перед президентской властью (дело компании ЮКОС, только подтвердило это), то нетрудно представить себе каково реальное положение в Азербайджане, где по сравнению с Россией рыночная экономика менее развита и судебная власть находится в более зависимом положении.

Глава исполнительной власти и его администрация в Азербайджане, по крайней мере, через налоговое министерство, имеет огромные возможности для наказания нежелательных собственников. Поэтому этот потенциальный рычаг воздействия, даже когда он не приводится в действие, устрашающе воздействует на собственников. Наличие относительно независимых судов и судей могло бы служить противовесом от такого страха. Но в Азербайджане, как мы увидим далее, суды и судьи также зависимы от исполнительной власти. В результате собственники оказываются в порочном круге. Если они попадают в категорию «опасных» или «нежелательных» лиц, то их включают в круг карающей налоговой инспекции, а послушный суд всегда готов оправдать эту кару. Естественно, что такая ситуация подрывает у людей веру в законы и законность.

На фоне азербайджанского этатизма, и на фоне больших возможностей исполнительной власти по сравнению с другими ветвями государственной власти, нетрудно смоделировать и «бытовые» причины, которыми обуславливается зависимость судей и адвокатов. Мы должны отдавать себе отчет в том, что должностные лица в Азербайджане живут не в социальном вакууме, и вместе со своими семьями, друзьями и знакомыми, «вписаны» в систему многочисленных общественных и частных связей. Поэтому в реальности у ответственных должностных лиц, крупных бизнесменов и

даже влиятельных руководителей НПО оказывается множество «ахиллесовых пят», которые делают их предельно зависимыми не только от прагматических интересов, но и просто от своеволия исполнительной власти. И в данном случае не имеет особого значения, находятся ли они на государственной службе, в частном или в общественном секторе. В любом случае стрела Париса легко находит их слабое место. Конечно, подобная ситуация во многом подрывает сопротивляемость общества и усиливает сознание безысходности и апатии.

Нельзя сказать, что исполнительные органы всегда пользуются своей неограниченной властью. В этом и нет необходимости. В азербайджанском обществе немало процессов, которые происходят без вмешательства президентской администрации, не все грани общественной жизни подконтрольны властям (не говоря уже о частной жизни, которая все-таки сложилась в постсоветский период и в отличие от советских времен не подконтрольна власти). Однако нередки случаи, которые свидетельствуют о том, что у частного лица по-прежнему нет гарантий (пожалуй, исключая случаи, когда возможен пресс международного сообщества) от наказания властных структур, если власть решается на такое наказание.

На уровне Конституции АР, казалось, предусмотрены определенные ограничения самоуправства президентской власти. Глава страны не имеет права самостоятельно распускать Милли Меджлис, статья 95.12 Конституции АР включает в компетенцию Милли Меджлиса право устранять от должности президента на основании представления Конституционного суда (статья 107). Однако эти положения приобрели бы реальную сдерживающую силу только в том случае, если бы выборы в парламент происходили свободно и справедливо и/или если преобладающая часть депутатов, во главе с председателем парламента, способна была бы по тем или иным спорным вопросам позволить себе конфронтацию с президентом.

Между тем, выборы почти всех последних десяти лет позволяли власти «выбрать» Милли Меджлис в основном из представителей правящей партии или беспартийных депутатов, полностью подчиненных правящей элите (своеобразный советский блок «партийных и беспартийных»), и трудно даже представить себе публичную конфронтацию депутатов Милли Меджлиса с президентом.

Что касается членов Конституционного суда, они, как и основная часть депутатского корпуса, находятся в полной зависимости от исполнительной власти. Возможно, такая система способна эффективно функционировать, когда в стране существует опасность серьезной политической или финансовой дестабилизации. Но в любом случае власть, даже обладающая огромными полномочиями, должна действовать в границах закона, не позволять себе самоуправство, бороться с коррупцией, выступать реальным защитником национальных интересов и обладать кредитом доверия населения (как это было в авторитарных режимах Сингапура, Малайзии). К сожалению, в Азербайджане, как и во многих постсоветских странах, власть или не обладает необходимой легитимностью, или использует ее для собственного обогащения под прикрытием риторики о государственных и национальных интересах. Положение усугубляет то обстоятельство, что ни на уровне политических институтов, ни на уровне гражданского общества, ни на уровне общества или крупного бизнеса не существует противодействия монополии исполнительной власти. Поэтому, если согласиться с тезисом, что «абсолютная власть развращает абсолютно» (Лорд Эктон), трудно надеяться, что исполнительная власть по собственной воле откажется от бесконтрольной власти и будет не только стимулировать проведение демократических реформ, но и бороться с коррупцией.

Хотелось к сказанному добавить еще одно соображение. Есть два способа управления обществом. В первом случае управление достигает цели ценою упрощения реальных и прогнозируемых ситуаций. Такое упрощение, в свою очередь, требует быстрых реактивных (последующая реакция на происходящее) и паллиативных решений, а когда и они не помогают, использования репрессивных методов. Страх и наказание выхолащивают сцену политической и экономической жизни так, что в результате в ней остается все меньше и меньше реальных политических акторов. Советский режим был ориентирован на философию упрощения ситуаций, при необходимости и с помощью репрессий.

Другой способ управления – это применение тактики и стратегии решения сложных ситуаций при участии многих политических акторов. Этот способ присущ демократическим режимам или странам демократического транзита.

В Азербайджане, по-видимому, наблюдается симбиоз обоих способов управления. Демократические преобразования, начатые в первые годы независимости, не прошли бесследно. В той или иной мере изменились политические институты, появились независимые СМИ, частично продолжают функционировать общественные организации, продолжают оказывать помощь зарубежные фонды (хотя в меньшей степени, чем раньше), но, тем не менее, можно констатировать, что политическая жизнь как бы замерла. Это особенно заметно, когда вспоминаются первые годы независимости. Демократические идеи, проникшие в сознание людей (пусть даже части населения), выплескиваются на страницы газет, даже публично высказываются на тех или иных семинарах, тренингах, но влияние их на реформу политических институтов все меньше и меньше. Такое вот сосуществование демократии и авторитаризма, возможности высказывания и полной безнаказанности сил, мнящих себя выше Конституции страны и вовлеченных в коррупционные связи. В Азербайджане сложилась парадоксальная ситуация, при которой политический плюрализм, имея легальную, конституционную поддержку, все же вынужден сохранять себя в маргинальных зонах общества. Электронные СМИ в отдельных случаях вынуждены допускать в эфир представителей оппозиционных партий, но их выступления могут подвергнуться обработке, искажающей суть их высказываний. В сфере прессы оппозиционным газетам приходится сталкиваться с различными, прямыми или скрытыми, угрозами. Правозащитные организации заставляют власти с ними считаться, но влиять на общество практически не в состоянии.

Таким образом, властям Азербайджана так и не удалось упростить ситуацию настолько, чтобы она была полностью управляемой. Вот тогда пришла на помощь формула: «нас будет намного больше». Демократизация требовала многоликостной и многочисленной прессы. Тогда в Азербайджане появилось такое количество прессы, на фоне которой оппозиционная пресса, даже, несмотря на то, что ее тираж был больше, чем у многих проправительственных газет, стала казаться мизерной. Демократизация требовала создания гражданского общества и в Азербайджане постепенно реальной силой, в которой формировались новые энергичные, независимые люди, стал сектор НПО. Тогда власти стали создавать огромное количество НПО, которые мгновенно проходили регистрацию, хотя другие, подлинно самостоятельные НПО, до сих пор не могут получить официальную регистрацию.¹⁶ Достаточно сказать, что количество незарегистрированных НПО,

¹⁶ По данным 2000 года их было 1 500 (см.: HUMAN RIGHTS REPORTS FOR 2000: AZERBAIJAN <http://www.humanrights-usa.net/reports/azerbaijan.html>). В настоящее время говорят о чуть большей цифре, 1600.

по некоторым предположениям, равняется сегодня 40 000, и в условиях равных возможностей и свободной конкуренции, многие из этих НПО могли бы стать активными участниками демократических процессов в Азербайджане. Демократизация требовала создания различных политических партий. Тогда в Азербайджане появились многочисленные партии с ошеломляющим, пусть и совершенно нереальным, числом членов. До 1995 года более 45 партий обратились за регистрацией, но были зарегистрированы только 32. В 2000 году более 30 партий участвовало в парламентских выборах.¹⁷ И в этом случае, как и во многих иных, число зарегистрированных проправительственных партий оказалось намного больше, чем оппозиционных. Демократизация требовала участия многочисленных кандидатов в президентских выборах. И немедленно «появились» многочисленные кандидаты, к примеру, в выборах 2003 года, часть которых даже не скрывали, что представляют правительственный блок, и в сущности агитировали не за собственное избрание, а за избрание лидера правящей партии.

Таким образом, на вызовы демократии нашелся надлежащий ответ. Это был фасад демократии, мимикрия плюрализма и множественности, которые позволяли проводить политические реформы, не меняя сути политического режима.

Судебная власть

О судебной власти в Азербайджане опосредованно говорилось в разделах о законодательной и исполнительной власти в Азербайджане. Несомненно, независимость судебной власти – одно из основных условий реальности демократически преобразований, возможно, наряду с выборами. Только начиная с этого шага можно говорить о действительности демократии. В Азербайджане все попытки добиться ее независимости, например, с помощью аттестации судей или повышения заработной платы, обречены на провал. Несомненно, вопрос о независимости судебной власти в Азербайджане зависит от реального осуществления разделения властей и, в еще более широком смысле, от ограничения полномочий исполнительной власти. С учетом этих обстоятельств, рассмотрим положение судебной власти в Азербайджане.

Судебной власти посвящена глава VII Конституции АР, а в главе II судебная власть фиксируется как особая ветвь государственной власти. В статье 125 конкретизируется, что эта власть осуществляется Конституционным судом, Верховным судом, Экономическим судом, общими и специализированными судами. В 2002 году на основе поправки к Конституции в этот ряд были добавлены и апелляционные суды.

Введение Конституционного суда и апелляционных судов стало существенным актом реформирования этой системы. Хотя, добавим, что Конституционный суд должен был начать действовать с 1997 года, а был учрежден в 1998 году. За эту задержку, как и за задержку создания муниципалитетов, никто не понес ответственности, что в очередной раз свидетельствует о пренебрежении Конституцией со стороны власти.

Что касается введения апелляционных судов, как промежуточной инстанции между Верховным судом и судами первой инстанции, то они позволили разгрузить Верховный суд от многочисленных кассационных жалоб. Кроме того, статья 381 Уголовно-процессуального Кодекса и статья 418 Гражданского Процессуального Кодекса раскрывают основания по отмене решений апелляционных судов.

¹⁷ См.: Nations in Transit 1998: Azerbaijan <http://www.freedomhouse.org/nit98/azer.html>

Законодательная и исполнительная власти имеют далеко не равные возможности воздействия на судебную власть. Дело в том, что только судьи высших инстанций – судьи Конституционного суда, Верховного суда и Экономического суда – подлежат утверждению Милли Меджлисом. Все судьи нижестоящих инстанций согласно пункту 9 статьи 109 назначаются президентом, и для этого не требуется согласие или утверждение Милли Меджлиса.

Контроль законодательного органа, опосредуемый инвеститурой, ограничивается только высшей судебной инстанцией. Другие органы судебной власти контролируются президентом самостоятельно, без участия парламента. Кроме этого, мы отметили, что полномочия исполнительной власти расширяются благодаря пункту 32 статьи 109, которая гласит, что президент в исполнительном порядке решает другие вопросы, не отнесенные Конституцией к ведению судебных органов АР.

Введение Конституционного суда в 1998 году можно было бы оценить как показатель реформирования судебной системы. Однако граждане и общественные организации не имели прямой возможности обращаться с запросом в этот суд. В результате, Конституционный суд оказывался составной частью монолита власти.

Положение изменилось в 2002 году, что можно оценить как результат конституционной реформы. Граждане и общественные организации получили право обжаловать в Конституционном суде нормативные акты органов законодательной и исполнительной властей, муниципалитетов, а также судебные акты (поправки к статье 130). Но симптоматично, что после этой конституционной поправки в Конституционном суде было рассмотрено только 16 жалоб граждан, причем эти дела не были связаны со *strategic litigation*. Жалобы против важнейших законов, против существенных установлений законодательства, по нашим сведениям, под разным предлогом отвергаются.

Добавим, что даже после этих изменений в существующем законодательстве остается один пробел. В списке органов, имеющих право обратиться с запросом в Конституционный суд, отсутствуют муниципалитеты, хотя именно деятельность органов местного самоуправления и является действенным испытанием законов.

До 2000 года в Азербайджане действовал уголовный закон, который был принят в 1960 году. В 1992 году правительство Эльчибея внесло в этот закон либеральные изменения, убрав из него статьи, так или иначе связанные с политической деятельностью, а также расширив возможности апелляции ответчика. В противовес этому, в начале правления Гейдара Алиева сфера применения смертной казни расширилась за счет преступлений против национальной безопасности, хотя реально смертная казнь не применялась. В марте 1998 года парламент еще больше сузил сферу применения смертной казни. Перед вступлением в Совет Европы смертная казнь вовсе была изъята из Уголовного Кодекса.

А каким образом судебная власть может осуществлять контроль за деятельностью других ветвей власти? Прежде всего, отметим, что основным органом контроля со стороны судебной власти является Конституционный и частично Верховный суд. Конституционный суд осуществляет конституционный надзор, это его основная деятельность, кроме этого, Конституционный суд выступает как арбитр в разрешении споров, связанных с разграничением полномочий между законодательной, исполнительной и судебной властями.

В Конституции АР не установлен срок полномочий судей, но в статье 96 закона “О судьях и судах” суд высших инстанций назначается на должность сроком до 10 лет, а все остальные – сроком на 5 лет, причем в течение срока своих полномочий

судьи несменяемы. Если судья совершил преступление, то только президент, после соответствующего заключения Верховного суда, может выступить перед Милли Меджлисом с инициативой отстранения его от должности. Согласно части IV статьи 128 Конституции АР, решение об отстранении от должности судей всех высших инстанции принимается Милли Меджлисом большинством в 83 голоса, а иных судей, соответственно пункту V статьи 128 – большинством в 63 голоса. Как видно, никакая другая ветвь власти самостоятельно не реализует контроль над судебной властью в системе разделения властей, что объективно говорит о независимости судебной власти. Существенное повышение зарплаты судей (500-700 долларов США в месяц) также может быть оценена как закрепление независимости судей, хотя финансовая самостоятельность, если не осуществлены другие факторы, обеспечивающие независимость, вряд ли может быть эффективной.

Статья 151 Конституции АР, установив примат международных договоров над нормативно-правовыми актами азербайджанского законодательства, формально предоставила судьям возможность апеллировать к международному праву. Однако на практике трудно предположить, что судьи в Азербайджане могут решиться на конфликт с другими ветвями власти и искать поддержки в международных договорах.

Проблематичным является вопрос определения места прокуратуры в системе разделения властей. До 1999 года система прокуратуры в порядке общего надзора могла контролировать и суды, и только в 1999 году законом «О прокуратуре» эти полномочия были ликвидированы. В Азербайджане прокуратура является самостоятельным и централизованным органом, осуществляющим надзорные функции. По мнению многих экспертов, в Азербайджане полномочия прокуратуры должны быть ограничены.

В осуществлении правосудия огромное значение имеет введение института присяжных. В Уголовно-процессуальном Кодексе (УПК) страны, вступившем в силу в 2000 году, данному вопросу посвящен целый раздел. При утверждении УПК в президентском указе отмечалось, что необходимо принятие закона «О суде присяжных», однако до сих пор такой закон не принят. Согласно законодательству Азербайджана, в состав суда присяжных входят 12 человек плюс 2 «запасных»; «члены суда присяжных не должны иметь отношения к юриспруденции. Они могут быть разными по характеру, профессии, уровню жизни и т.д.» Введение суда присяжных рассматривается как составная часть реформ по созданию новой судебной инстанции, нового судебного-правового пространства и, шире, как составная часть программы по борьбе с коррупцией. Отметим, что над проектом механизма суда присяжных наряду с государством работает Лига независимых юристов.

Другим фактором, способным обеспечить нормальное функционирование правосудия, следует признать наличие развитого института адвокатуры.

Войдя 15 апреля 2002 года в юрисдикцию Европейского суда, Азербайджан встал перед необходимостью учреждения новой Коллегии адвокатов (КА). В ноябре 2004 года прошла учредительная конференция КА. В результате этой конференции претензии на осуществление адвокатской деятельности были удовлетворены лишь для 36 лицензированных адвокатов. Согласно законам Азербайджана, только члены КА могут представлять интересы граждан в судах. Остальные адвокаты – в целом около 400 человек – вынуждены ограничиваться консультациями. Ранее Совет Европы рекомендовал допустить к участию в этой структуре более 200 лицензированных юристов, наравне с членами прежней коллегии. Однако этот совет не был принят во внимание. По мнению видного юриста Адила Исмаилова, «было около 260 лицензи-

онных юристов. Но почему-то тем, кто получил лицензию до 2001 года, участвовать в конференции не разрешили. В списке осталось 62 человека. Приводя разного рода доводы, и этот список сократили до 36 человек. Около 220 лицензированных юристов потеряли право заниматься адвокатурой».¹⁸

Конференция обострила спор о недавно принятом законе «Об адвокатах и адвокатской деятельности». Руководители новой КА ссылаются на то, что закон утвердили эксперты Совета Европы, и что на учредительной конференции присутствовали руководители бакинских офисов ОБСЕ и Юридического союза США. В свою очередь многие видные юристы задают вопрос: «Как могло случиться, что эксперты Совета Европы одобрили такой законопроект, полный недостатков?». Глава же бакинского офиса ОБСЕ посол Маурицио Павесси в интервью информационному агентству «Туран» отметил, что выборы на руководящие посты КА были плохо организованы: «Мы призываем КА и власти Азербайджана организовать прозрачное, справедливое и небюрократическое вступление в коллегия».

Таким образом, эта борьба, во многом закулисная, вновь демонстрирует самоуправство исполнительной власти в Азербайджане и ее «умение» в ответ на вызовы международного сообщества лавировать, ничего по существу не предпринимая.

Добавим к этому, что в Азербайджане в настоящее время на 20 000 человек приходится один адвокат, тогда как по международным стандартам один адвокат должен приходиться на 1 000-1 500 человек. Таким образом, даже реформа института адвокатуры на основе нового закона принципиально не уменьшит «дефицит» адвокатов.

Профессия адвоката в Азербайджане не входит в число самых высокооплачиваемых: 1 час времени назначенного государством адвоката оценивается в 2250 манатов (46 центов), а если адвокат ведет до конца одно дело по договору, его гонорар в среднем исчисляется суммой 300-600 тысяч манатов (61-122 доллара). При этом в реальных условиях судебной системы Азербайджана влиятельным считается тот адвокат, который искусен в закулисных маневрах и обладает необходимым авторитетом во внесудебных стоворах. Сложилась ситуация, когда все отдают себе отчет, что у адвоката мало шансов защитить своих клиентов на основании юридических аргументов, и этим во многом объясняется низкий уровень доверия в обществе к органам правосудия.

Один из способов контроля над исполнительной властью со стороны законодательной и судебной властей является процедура импичмента, которая определена в статье 107 Конституции АР. Данная статья гласит, что в процессе импичмента участвует с одной стороны, Конституционный суд, а с другой, Милли Меджлис. В случае совершения президентом тяжкого преступления вопрос отстранения от должности может выдвинуть перед Милли Меджлисом только Конституционный суд. В применении импичмента есть некоторые нюансы. Все субъекты, участвующие в импичменте, совершают свои действия самостоятельно и по своему усмотрению.

¹⁸ См.: «Обозреватель», 10-16 декабря 2004 г. В этой же газете приводится мнение известной в Азербайджане правозащитницы, руководителя Бюро демократии и прав человека Саиды Годжаманлы, которые мы считаем нужным привести: «Можно считать, что после этой конференции мы похоронили в Азербайджане институт адвокатства. Если знаменитый юрист, который активно участвовал в процессе освобождения политзаключенных, имеющий вес в обществе, не смог бороться с подтасовкой и незаконностью и в результате просто сдался, сняв свою кандидатуру, если адвокаты, чьи имена фигурировали в самых шумевших судебных делах, не смогли участвовать в формировании коллегии и если человек властей снова остался на своем посту, это значит, что независимой Коллегии адвокатов у нас не будет. А то, что они сформировали, опять же будет всего лишь государственной конторой».

Несомненно, импичмент как исключительный общественный акт должен включать в себя сложные правовые процедуры, чтобы избежать злоупотреблений. Однако вектор этих процедур должен быть таков, чтобы исключить прекращение импичмента какой-либо из инстанций в любой его стадии. Тем самым сложность процедуры подменяется невозможностью осуществления импичмента.

Без укрепления независимости судебной власти невозможно осуществление антикоррупционной политики. В Азербайджане приняты Закон и программа по борьбе с коррупцией, которые должны начать действовать с 1 января 2005 года. В связи с этой программой в апреле-мае 2004 года группой социологов по заказу организации «Трансперенси Азербайджан» было проведено исследование общественного мнения в Азербайджане по оценке уровня коррупции. По итогам опроса был сделан вывод о том, что в Азербайджане системная коррупция поразила все общество, и борьба с ней предполагает глубокое реформирование всей системы государственного управления, мобилизацию общественного мнения и общественных институтов. Многие из опрошенных считают, что условия коррупции в стране порождает *несовершенство правовой системы*, причем каждый пятый опрошенный уверен, что противоречивые нормы, создающие условия для вымогательства, сознательно включены в законодательные акты. Что касается мер по борьбе с коррупцией, то подавляющее большинство респондентов назвало среди необходимых мер, проведение судебной реформы и создание независимых судов.

Трудно сказать, с чего следует начать (транзит/консолидация) процесс действительного реформирования судебной власти в Азербайджане. Косметические средства здесь явно мало что изменят. Однако, по крайней мере, важно начать с прецедента, чтобы суды и судьи почувствовали, что они не останутся безнаказанными, хотя бы в делах, имеющих политическую окраску. Далее, по мере реформирования судебной власти, важно добиться, чтобы решения судов были адресными, а обоснование судебного дела и язык судебного документа должны быть доступны людям, обращающимся в суды. Это один из серьезных шагов преодоления дихотомии судов и реальности, к которой привыкли азербайджанские граждане, свое отчуждение от власти считающие чем-то неизбежным.

В любом случае только системный треугольник «свободные, справедливые выборы – свободные, независимые СМИ – свободная, независимая судебная власть, ориентированная на человека и гражданское общество», позволит говорить о начале транзита/консолидации в Азербайджане

Децентрализация власти: Органы местного самоуправления – муниципалитеты

17 декабря 2004 года в Азербайджане были проведены выборы в органы местного самоуправления – муниципалитеты. В Азербайджане действуют 2 732 муниципалитета, в которых надлежит работать 21 622-м избранным членам муниципалитетов. Выбирать их из 38 041 заявленного кандидата имели право 4 571 635 граждан. В избирательные бюллетени вошли имена 38 041 кандидата, из них 1 901 женщина. Больше всего кандидатов – 21 627 – от правящей партии «Йени Азербайджан». Пока еще рано судить о том, как прошли сами выборы, поскольку в Азербайджане, как правило, сразу после выборов всех уровней высказываются прямо противоположные мнения о них. Отметим только, что выборы бойкотировали основные оппозиционные партии Азербайджана «Мусават» и Партия Народного Фронта, а участвующая в

выборах оппозиционная Партия национальной независимости, сразу после выборов выступила с заявлением о тотальных фальсификациях результатов выборов, и о том, что они нанесли очередной удар по имиджу Азербайджана.

История азербайджанских муниципалитетов практически сразу столкнулась с правонарушением, которое стало своеобразной прелюдией к последующему существованию муниципалитетов, которое можно назвать «миражным» (печать иронизирует по этому поводу: «то ли они есть, то ли их нет»). В «Переходных Положениях» Конституции АР статья 85.7 гласит: «После вступления в силу настоящей Конституции, в течение 2 лет должен быть принят закон о местном самоуправлении и проведены выборы в муниципалитеты». Закон о муниципалитетах был принят только в 1999 году, и в том же году были проведены первые выборы в муниципалитеты. Таким образом, муниципалитеты были созданы с опозданием на два года.

Азербайджанские СМИ сообщали о том, что Милли Меджлис подготовил специальную программу по развитию муниципалитетов до 2015 года. Однако реформы по введению муниципальной системы столкнулись с множеством трудностей, некоторых из которых мы коснемся ниже.

Есть достаточно обоснованное подозрение, что исполнительная власть на выборах в муниципалитеты 1999 года искусственно дозировала (квотировала) представителей как политических, так и неполитических, как проправительственных, так и оппозиционных сил. Однако масштаб муниципальной системы позволил многочисленным представителям различных партий стать членами муниципалитетов вне квоты, предусмотренной властью. Это было невиданное прежде в Азербайджане событие. В выборах участвовало более 20 000 кандидатов. Членами муниципалитетов стали 1 500 (по иным сведениям до 2000) представителей партии «Мусават», 1000 (по сведениям НФА) представителей Партии Народного Фронта. Конечно, даже на фоне этих цифр число муниципальных членов представителей правящей партии было ошеломляющим.

После выборов оказалось, что работа муниципалитетов крайне затруднена. Некоторые из этих проблем перечислены в Отчете ООН. Несмотря на доброжелательный тон этого документа, даже в нем указывается, что в Азербайджане недостаточно решены вопросы отношения между центральными административными структурами и муниципалитетами. Спорным остается распределение прерогатив между местными исполнительными органами и муниципалитетами, и соотношение государственной и муниципальной собственности. Нерешенность этих вопросов часто бывает обусловлена тем, что бюрократический аппарат исполнительной власти на местах не собирается отдавать свои привилегии.¹⁹

В Конституции АР муниципальная собственность определена как одна из форм собственности (статья 13.П). В статье 144.П указывается, что при наделении муниципалитетов дополнительными полномочиями государство окажет им соответствующую финансовую поддержку для реализации их деятельности. Причем в этом случае осуществление этих полномочий контролируется соответственно законодательной или исполнительной властью.

Конституция АР признает независимость органов местного самоуправления (статья 146) и даже гарантирует это судебной защитой. Однако эта гарантия может стать реальной только в том случае, если в стране существует независимая судебная власть. Начиная с 1999 года, в течение 5 лет во всей прессе можно было встретить разные

¹⁹ См: Azerbaijan Human Development Report 2002 <http://www.un-az.org/undp/nhdr/ch3/31.php>.

сообщения о намеренном ограничении возможностей муниципалитетов в собирании налогов, во владении собственностью и т.п. Казалось бы, по этим фактам должны были иметь место многочисленные судебные процессы. Но авторам статьи, регулярно читающим азербайджанскую прессу, не известно ни одного случая подобного судебного разбирательства, что свидетельствует и/или о неверии муниципалитетов в независимое судопроизводство, и/или о зависимости самих муниципалитетов от исполнительной власти

В Конституции АР акты муниципалитетов наделены определенной силой, что могло бы сделать эти органы дееспособными. Но в отличие от указов, постановлений, положений исполнительной власти, акты муниципалитетов не причислены к категории нормативно-правовых актов. В Конституции, однако, указывается, что исполнение акта, принятого муниципалитетом, обязательно для граждан, живущих на этой территории и юридических лиц, расположенных на этой территории (статья 150.П). Статья 146 Конституции АР гарантирует независимость муниципалитетов, в статье 144 в 9 пунктах перечислены полномочия органов местного самоуправления, а в статье 146.П даже указано, что исполнительной властью муниципалитетам могут быть даны дополнительные полномочия. Но в действительности все эти статьи остаются на бумаге.

Государственная финансовая поддержка муниципалитетов, если перейти от текста закона и нормативно-правовых актов к азербайджанским реалиям, теряет свою реформаторскую окраску, превращаясь или в имитацию в ответ на требования международного сообщества, или в обычную «откатку». Так, если в 2003 году муниципалитеты из выделенной им государственной дотации на сумму приблизительно 5 800 000 долларов США израсходовали всего 1 000 000 долларов,²⁰ то это только подтверждает те подозрения, которые циркулируют в прессе. Одно из этих сомнений связано с фальсификациями предыдущих выборов в муниципалитеты, в результате которых в эти органы попало множество лиц, «достоинством» которых была только их политическая благонадежность. Конечно, в исторически сложившейся обстановке, когда муниципалитеты еще не стали частью общественной жизни и общественного сознания, даже при свободных и справедливых выборах трудно было бы преградить путь популистам всех мастей, видевших в муниципалитетах лазейку для будущей политической карьеры или для доступа в коррумпированную систему распределения материальных благ. Однако в любом случае демократические выборы повышают шансы энергичных людей из народа, способных своей предприимчивостью и самоотверженностью обрести большой авторитет среди населения муниципальных округов. Авторам настоящей работы во время поездок в различные регионы Азербайджана приходилось встречаться с множеством подобных лиц, которым люди могли бы доверять, и которые готовы к подобной работе, однако, к сожалению, они по различным причинам так и не стали членами муниципальных советов

Другое сомнение связано с тем, что муниципалитеты практически остаются неподотчетными. Правда, статья 15.4 закона «О статусе муниципалитетов» гласит, что каждый член муниципального совета, по крайней мере, в течении каждых 6 месяцев должен отчитываться перед своим избирателям. Однако для подавляющего большинства членов муниципалитета это требование так и осталось только добрым пожеланием. Да и отчитываться, собственно говоря, не в чем, если почти все представители муниципалитетов жалуются на то, что они, практически лишены реальной возмож-

²⁰ См.: Законы. Права. Протоколы. Баку, 2004, с. 82.

ности сделать что-либо дельное. Закон же «О статусе членов муниципалитета» не устанавливает механизм отзыва избирателями членов муниципалитета, если они недовольны его деятельностью. В результате тысячи члены муниципалитетов, не испытывая какого-либо давления ни со стороны населения, ни со стороны так и тех или иных общественных сил, существуют только формально.

По мнению экспертов, одним из недостатков, присущих азербайджанской системе муниципалитетов, является создание мелкомасштабных органов самоуправления. Только на территориях крупных административных единиц, если будут решены все остальные вопросы (статус, финансирование, честные выборы и пр.), муниципалитеты могут стать реальным органом местного самоуправления.

Возвращаясь к факту нереализованности бюджетных дотаций муниципалитетами, следует особо обратить внимание на статью 18 закона «О государственном бюджете». Именно она позволяет соответствующему исполнительному органу в случае необходимости переносить неистраченные бюджетные средства на другие статьи бюджета, например, на строительство. Конечно, тем самым открываются огромные возможности для махинаций и приписок. Нетрудно предположить, что если тот или иной муниципалитет не согласится с мнением органов исполнительной власти, у последней всегда есть возможность найти другого партнера, не обязательно из среды муниципалитетов.

Мы затронули, казалось бы, отдельные факты. Однако уже они подтверждают, что в результате введения муниципальной системы в Азербайджане так и не произошла децентрализация государственной власти. Просто существующая власть вынуждена была разными более или менее изощренными методами адаптировать систему муниципалитетов, подчинив и растворив ее в вертикали власти, где нет самостоятельных звеньев и существует жесткая иерархия (субординация) прав и обязанностей. Поэтому единственное, что можно сказать о муниципальной реформе в Азербайджане, это то, что эти органы созданы и потенциально существуют, но только будущие серьезные демократические преобразования смогут придать муниципалитетам подлинную дееспособность.

Процесс усвоения политико/конституционных реформ

«Конституционный акт о государственной независимости АР», принятый 18 октября 1991 года, первыми своими строками определил преемственность с «Декларацией о независимости», принятой 28 мая 1918 года Национальным собранием Азербайджана. Уже тем самым Конституционный акт дистанцировался от Конституции Азербайджанской советской социалистической республики, первые строки которой говорили о руководящей роли Коммунистической партии СССР. В свою очередь, Конституция 1995, опираясь на «Конституционный акт о государственной независимости», определила Азербайджанскую республику как демократическое, правовое, светское государство, обеспечивающее верховенство законов. Глава I Конституции АР объявила источником власти народ Азербайджана, который осуществляет это суверенное право путем всенародного голосования. Все это вписывается в идею демократического реформирования общества и государства. Мы перечислим и другие нововведения Конституции АР, однако сделаем одну оговорку, которая раскрывает, почему же конституционные реформы как факты текста, и даже как структуры «фасадной демократии», стали дихотомичными к действительной жизни общества и потому не реформировали эту жизнь.

Дело в том, что все ценности демократии, включая права человека, разделение властей, многопартийность, муниципальное самоуправление и т.п., имеют смысл не только с точки зрения служения человеку. Перечисленные нововведения также призваны гарантировать действительное народовластие, тем более, что идея народовластия так хрупка, что очень легко разворачивается, если вспомнить историю многочисленных республиканских «режимов» Востока, да и Запада. Народ может стать источником власти, если люди, образующие его имеют право на жизнь (статья 27), право на свободу (статья 28), право на собственность (статья 29), право на личную неприкосновенность (статья 32), право на защиту чести и достоинства (статья 46), право на свободу мысли и слова (статья 47), право на свободу собрания и т.п. Действительно, если люди не являются таковыми, как они в совокупности могут стать источником власти?! Как люди, подвергающиеся безнаказанному унижению, рабству, не имеющие права собираться, бастовать и т.п., могут образовать волю, диктующую кто должен править и каким способом править?

Народ на самом деле может стать источником власти, если какая-либо партия не имеет возможность узурпировать его волю и говорить от его имени. Народ на самом деле может стать источником власти, если люди, образующие его, имеют право выбирать и быть избранными, и никакая политическая сила не в состоянии сфальсифицировать ход выборов. Продолжая эту логику, можно оправдать и объяснить все институты демократии как механизмы предотвращения возможностей сфальсифицировать идею народа как источника власти.

В Конституции АР ценности демократии и почти все институты и установления демократии довольно обстоятельно перечислены и ясно определены. Тем самым, этот документ в основном отвечает критериям демократического конституционного реформирования. Между тем, главный недостаток конституционных реформ в Азербайджане заключается в том, что ни обозначенные в плоскости текста структуры, ни их внесение в политический режим не стали механизмами предотвращения возможностей фальсификации идеи народа как источника власти.

Благодаря конституционным реформам как будто уже заданы структуры, более или менее готовые к тому, чтобы задействовать власть «демоса», но они остаются в пассивном состоянии. В Грузии и Украине 2004 года мы увидели, как и эти структуры, дотеле находившиеся в дихотомии к жизни, вдруг ожили, стали работать уже как механизмы, реализующие народовластие. Таковым, в частности, был Конституционный суд в Украине, решившийся на аннулирование результатов второго тура президентских выборов.

Но превращение формальных структур демократии, возникших в результате реформы, в уже реальный механизм демократии в этих странах произошло в результате «толчков» разных форм ненасильственных революций. Названия типа «бархатная», «розовая», «оранжевая» как-то оправдывали революции в том смысле, что они были не кровавыми, а происходили при наличии структур, созданных демократическими реформами, но существующих в дихотомическом разрыве с волей народа. Оказалось, что при такой ситуации в некоторых странах и в некоторых условиях достаточно было мирных форм давления, чтобы эти пассивные, формальные структуры трансформировались в реальные механизмы демократии. Таким образом, необходимы были ненасильственные «аттракторы», которые делали бы эти структуры действенными.

В Азербайджане благодаря конституционным реформам была установлена законодательная власть, были введены выборы в Милли Меджлис по мажоритарной и

пропорциональной системе. Однако эти реформы не привели к свободным и справедливым выборам. В дальнейшем, в 2002 году, был проведен новый референдум с участием якобы 97% процентов избирателей, в результате чего была отменена пропорциональная система. Что это было, продвижение демократической реформы? Или откат от нее?

Общество и эксперты так и не смогли получить внятное объяснение ликвидации пропорциональной системы с точки зрения дальнейшего продвижения демократии. Взамен явно вырисовывалась попытка затормозить возможное развитие многопартийности.

Конституционное реформирование в Азербайджане привело к разветвлению исполнительной власти. Основной Закон Азербайджана декларировал независимость законодательной и исполнительной властей друг от друга. Однако, несмотря на то, что парламент имеет право на импичмент президента (статья 95.12), а президент не имеет полномочия распускать парламент, власть президента владеет мощным рычагом наказания и вознаграждения всех членов общества. Поэтому независимость законодательной власти в Азербайджане сводится на нет. Судебная власть же не такова, чтобы наказанные, к примеру, члены семьи депутатов смогли в ней найти себе защиту от исполнительной власти. Судебная власть имеет перед исполнительной властью те же слабости.

Хотя Конституция АР декларирует презумпцию невиновности (статья 63), и хотя эта Конституция признает за судами обязанность защиты прав и свобод человека и гражданина (статья 71), все же, когда политические партии обращаются в суд с жалобой на нарушения свободы мирного собрания, суд неизменно оправдывает действия исполнительной власти. Хотя гражданские активисты подают в суд на министерство юстиции за отказ зарегистрировать их НПО, суд почти всегда вносит вердикт в пользу министерства как органа исполнительной власти.

Конституционная реформа 1995 года привела к созданию Конституционного суда. Конституционная реформа же 2002 года открыла двери этого суда для жалоб граждан. Однако все еще муниципалитеты как организации не имеют право обращаться с запросами в Конституционный суд. А жалобы граждан по поводу важных законодательных недостатков обычно под разными предлогами не принимаются на рассмотрение.

Хотя благодаря конституционным реформам 2002 года в Азербайджане были введены апелляционные суды, как показывают события 2003-2004 года, если дело касается неугодных правительству лиц, эти суды не идут против воли исполнительной власти. Хотя все основные права и свободы граждан зафиксированы в Конституции АР (глава III) и в ней же объявлено, что обеспечение прав и свобод граждан – высшая цель государства (статья 12), люди в Азербайджане бессильны перед произволом правоохранительных органов и не имеют защиты от пыток в случаях задержания.

Ближайшая история на впечатляющих примерах Грузии и Украины показала, как демократическое реформирование приводит к созданию «пусковой» линии, после чего «аттракторы» ненасильственной революции начинают работать в пользу реализации воли народа. Возможно, страны, подобные Азербайджану, также пойдут по пути «бархатных революций», и демократия как власть народа обретет в этих странах реальные черты. Но может быть, существует и иной ненасильственный путь, когда под влиянием вызовов извне, из «широкой зоны серого цвета», окажется

возможным преодолеть дихотомию текста и реальности и начать новое движение транзита/консолидации?

Концепция «Расширенная Европа: новые соседи», возможно, сможет дать толчок новым «аттракторам» подобного сценария.

Политические реформы в азербайджане и проблема европейской интеграции.

Азербайджан – прежде всего постсоветская страна, во-вторых, страна с преобладающим мусульманским населением, в-третьих, страна, географически расположенная на границе Европы и Азии. Три этих параметра определяют сегодня историю и географию Азербайджана, направление развития и внутренние барьеры, которые каждый раз обнаруживаются (и еще не раз будут обнаруживаться в будущем), когда страна выбирает путь модернизации и европейской интеграции.

Азербайджан обычно рассматривается на пересечении осей Восток-Запад, причем асимметрично, с акцентом на Восток и на Юг. Драматическая коллизия азербайджанской истории и азербайджанской культуры во многом обусловлена тем, что за последние 150 лет азербайджанскому народу несколько раз пришлось основательно поменять свою политическую и идеологическую систему внутри этих координат. Если говорить кратко, то этот период включает в себя российскую экспансию, промышленный и нефтяной бум (в основном в Баку), национальный Ренессанс, обусловивший рост культуры и национального самосознания (Азербайджанская демократическая республика и ее парламент, о которых мы говорили выше, и были политическим итогом этого национального Ренессанса), приход Красной Армии, советский период развития Баку и Азербайджана, годы независимости и новые поиски национальной и культурной идентичности. Внутри такой исторической и культурной матрицы и происходило сложное взаимодействие имманентно-национальных традиций (главным образом тюркских и исламских) с европейским культурным опытом.

Взаимодействие это фактически началось в Азербайджане во второй половине XIX века как преодоление «туземности» в собственной стране, продолжалось по линии выделения сначала из общемусульманского, а впоследствии и общетюркского ареала. Задача эта была непростой, поскольку в сознании рядовых «азербайджанцев» (условная идентификация того времени) подобной проблемы не существовало: они считали себя мусульманами в стране, в которой правили христиане. Поэтому первые национальные просветители долгое время воспринимались как чужие, наподобие государственного чиновника, поэтому эти просветители должны были не только разъяснять, что означает ориентация на Европу, как при этом будет трансформироваться азербайджанское общество, но и учитывать страх перед европейской интеграцией, недоверие к чужому политическому и общественному опыту. Однако без подобной просветительской работы подлинная модернизация всегда оказывается поверхностной и не выдерживает серьезных исторических испытаний. Азербайджанские просветители сумели «оседлать» историческое время, найти синтез «традиционного» и «инновационного», и тем самым способствовали подлинному культурному взрыву (который мы и назвали Ренессансом) внутри, казалось бы, остановившегося исторического времени.

В таком стремительном развитии от «туземности» к общественному и политическому развитию и сложилось программное провозглашение единства трех принципов *тюркизм, ислам и модернизм* (симптоматично, что порой вместо термина

«модернизм» использовался термин «европеизм»). Можно ли сказать, что национальный Ренессанс завершился до прихода Красной Армии и советской экспансии? Вряд ли, процесс только начинался, «туземцам» еще предстояло не только самоопределиться, но и постоянно жить через самосознание и открытость к мировому (европейскому) опыту. Речь в данном случае идет не только о том, что в советский период произошла смена политической ориентации, но и о том, что был приостановлен естественный процесс, его логическое течение. Это не могло не сказаться на процессах модернизации в Азербайджане после вновь обретенной независимости.

Таким образом, можно констатировать, что каждый раз история не предоставляла Азербайджану достаточного времени, чтобы европейская интеграция закрепилась в политических и культурных институтах. Вот такая страна, такая культура, такое сознание, на рубеже XX – XXI веков вошла в Совет Европы, заявила о своей приверженности европейским ценностям и о том, что будет придерживаться европейских стандартов жизни как в своем общественном развитии, так и во взаимоотношениях с другими европейскими странами. Надо ли говорить, что в подобном историческом контексте серьезная европейская интеграция не могла оказаться для Азербайджана безболезненной. А с другой стороны, бесспорно и то, что подлинный успех европейской интеграции стал бы серьезным вызовом для всех мусульманских стран, и прежде всего для соседнего Ирана.

Но главное, на взгляд авторов статьи, в том, что только в пространстве Европы можно избежать стагнации в «широкой зоне серого цвета», создать в стране такую политическую и социальную обстановку, при которой как пережиток нецивилизованного прошлого (в терминах, восходящих к Аристотелю, как «пережиток дополитического прошлого») будут восприниматься коррупционеры и антидемократы всех мастей.

Европейский Союз своими решениями от 16 июня 2003 года и 26 января 2004 года подтвердил поддержку стабильности, демократии и благополучия в регионе Южного Кавказа. Комитет министров иностранных дел Европейского союза учел рекомендации Европарламента, Еврокомиссии, Генерального секретаря Хавьера Соланы, специального представителя Евросоюза в Южном Кавказе Хейки Таливитие и принял решение признать Грузию, Азербайджан и Армению членами программы Евросоюза «Расширенная Европа: новые соседи». Цель этой инициативы – предоставление странам Южного Кавказа реальной возможности присоединиться к Европе. В настоящее время Еврокомиссия готовит отчеты по оценке политических и экономических реформ в каждой из трех стран региона. На основе этих отчетов ЕС работает для каждой из этих стран конкретный план мероприятий с учетом индивидуальных условий каждой страны. Сроки и условия включения трех стран Южного Кавказа – Азербайджана, Армении и Грузии – в инициативу Европейского союза «Расширенная Европа: Новые соседи» будут определены позже, но «отрицательный ответ маловероятен».²¹

По мнению бывшего председателя Еврокомиссии Романо Проди, «политика нового соседства ориентирована на предоставление странам Южного Кавказа возможно-

²¹ Как сообщила печать, «на днях в отеле Хаят прошла конференция на тему «Реализация Программы партнерства и сотрудничества между Европейским союзом и Азербайджаном... С 2006 года ожидается начало нового этапа сотрудничества между Азербайджаном и ЕС в рамках программы «Новые соседи». – «Обозреватель» 3-9 декабря № 48.

сти выхода на рынки Евросоюза, объединяющего 500 миллионов человек, а также привлечение инвестиций из Европы в страны Южного Кавказа, их социальную и культурную интеграцию в Европу”.²²

Все эти инициативы, несомненно, позитивны и сулят серьезные перспективы азербайджанскому народу. Но как сделать, чтобы эти надежды не оказались иллюзиями, чтобы коррумпированная и «несвободная» страна сумела по-настоящему реформировать свои политические институты и осознать, что европейская интеграция проходит через легитимизацию демократии? Это своеобразный вызов для обеих инстанций: для страны, пусть пока в качестве декларации, заявивших о Европейском векторе своего развития, и для сообщества, которое открывает свои двери для другой страны (мусульманской, постсоветской и пр.), но предупреждает, что прежде необходимо доказать, что стандарты этого сообщества (политические, социальные, культурные, гражданские) системно реализованы в этой стране.

Подобно некоторым азербайджанским политикам, мы не будем лицемерить, и не станем утверждать, что это внутреннее дело независимого Азербайджана, что азербайджанцы в состоянии сами решить свои внутренние проблемы и пр. Во-первых, в ограниченном историческом времени Азербайджан самостоятельно, без реальной силы извне (имея в виду и политическое давление, и экспертизу законов, и тренинги юридические, по правам человека, гендерные и пр., и публичные дискуссии), не в состоянии справиться с системной коррупцией, с мимикрирующим, но не изменяющим своей сути авторитаризмом. Во-вторых, конституционализация нового мирового порядка (Юрген Хабермас), ратификация международных соглашений, права человека и пр., частично легитимизировали (процесс этот далек от завершения) подобный контроль над демократическими преобразованиями в различных странах мира. Это не означает перекладывания ответственности с плеч азербайджанского общества: страна и народ должны найти в себе силы, чтобы транзит/консолидация стали действенными и люди поверили в реальность демократических преобразований. Но подлинно демократические силы как внутри страны, так и извне, должны *совместно* искать такой индивидуальный подход, который позволил бы найти действенный механизм обнаружения мимикрии реформ и противодействия этой мимикрии. Ироническое признание известного азербайджанского политолога Зардушта Ализаде – «Покритикуют, затем снова дадут время на исправление. В итоге все останется по-прежнему. Уже не первый год азербайджанские власти таким образом работают с ПАСЕ» – должно заставить задуматься над ответственностью наших усилий. Мы должны признать, что если политические реформы в Азербайджане не приведут к подотчетности исполнительной власти, к действительному законотворчеству законодательной власти и верховенству законов в судебной власти, то европейская финансовая поддержка, гранты международных организаций будут присваиваться коррупционным путем, и в этом будут участвовать в той или иной степени и европейские чиновники.

Конечно, нельзя сбрасывать со счетов «критику» международных организаций.

В январе 2004 года ПАСЕ приняла резолюцию под номером I 358, по которой власти Азербайджана были призваны предпринять реальные шаги для демократизации страны и выполнения своих обязательств перед Советом Европы. Как считают

²² Южный Кавказ будет включен в инициативу ЕС «Расширенная Европа: Новые соседи» без Абхазии, Нагорного Карабаха и Южной Осетии. <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2004/03/m20180.htm>

эксперты ПАСЕ, до сих пор официально не признаны факты нарушений в ходе президентских выборов 2003 года, не наказаны виновные в этих нарушениях работники правоохранительных органов, причастные к бесчеловечному обращению с членами оппозиции, журналистами и правозащитниками. До сих пор в Азербайджане не гарантированы такие фундаментальные права человека, как свобода выражений и собраний. Поэтому жесткая критика, а при необходимости и санкции, необходимы. Но этого далеко не достаточно.

В новой исторической ситуации перед нами стоит та же задача, которая стояла перед азербайджанскими просветителями во второй половине XIX века – доказать позитивность и необходимость для Азербайджана европейского политического, социального и гражданского опыта. Только в то время, весь стиль жизни, поведения, бытовых взаимоотношений европейца казался неприемлемым и чуждым, и надо было доказать, что он не разрушителен для азербайджанцев. А сегодня, когда нет этой пропасти в стиле жизни и поведения, приходится преодолевать растерянность, апатию, неверие в то, что демократические силы в Азербайджане и западная демократическая общественность смогут начать транзит/консолидацию внутри «широкой зоны серого цвета», и тогда окажется, что посткоммунистическая эйфория, связанная с возможностью демократических преобразований в Азербайджане, еще не иссякла.

Аналитическая статья

Политические реформы в Азербайджане (1989-2004 гг.)

Маис Гулалиев

Введение

Азербайджан, расположенный в Западной Азии на берегу Каспийского моря, имеет сухопутную границу с Российской Федерацией, Грузией, Арменией, Турцией и Ираном, является бывшей Советской Республикой. Нынешняя территория Азербайджана до начала XIX века находилась в составе иранского государства, в результате русско-иранских войн была включена в состав Российской империи. После распада Российской империи в 1917 году в Азербайджане с 1918 по 1920 год была создана независимая Азербайджанская демократическая республика, которая пала после захвата Кавказа советскими войсками. До 1991-го года она развивалась в составе Советского Союза как Азербайджанская Советская Социалистическая Республика.

Приход М. С. Горбачева к власти в 1985 году создал в советском обществе предпосылки для развития нового демократического мышления. Но подразумевавшиеся под так называемой перестройкой общественное пробуждение, гласность и плюрализм не только создали условия для развития новых возможностей демократизации советского общества, но и дали толчок формированию националистических настроений. Обострение межнациональных отношений было в первую очередь результатом нерешенных социально-экономических проблем, сохранившихся еще с прежних времен. Решение армянской общины Нагорно-Карабахской автономной области выйти из состава Азербайджана стало одним из основных направляющих факторов последующего развития политических процессов в Азербайджане. Изгнание азербайджанцев из Армении в конце 1987 года и сумгаитские события в феврале 1988 года создали резкое противостояние между азербайджанским и армянскими народами, которые долгие годы жили в добрососедских отношениях друг с другом. Безусловно, было много различных организаций, пытавшихся злоупотреблять этим конфликтом; недавно отстраненный от власти Г. Алиев тоже не был очень заинтересован в решении этого конфликта. Карабахская проблема превратилась в важный фактор политического реванша. В эти годы постепенное ослабление суровых запретов советского общества, предоставление свободы слова и СМИ, создание условий для проведения митингов и пикетов намного увеличило возможности Народного Фронта Азербайджана влиять на власти. Именно под влиянием радикального крыла Народного Фронта в 1991 году решением Верховного Совета Азербайджанской ССР была упразднена Нагорно-Карабахская автономная область, что в дальнейшем создало новые трудности в решении нагорно-карабахской проблемы.

В январе 1990 года преследование армянского населения со стороны радикальных националистов Народного Фронта в Баку и вторжение вооруженных сил Советской Армии в Баку привело к большим жертвам среди мирных граждан. Несмотря на то, что введение военного комендантского режима в Баку создало относительное спокойствие, а в 1991 году большинство населения на референдуме проголосовало за сохранение СССР, нестерпимое положение изгнанных и размещенных в Баку беженцев из Армении и Нагорного Карабаха, активизация сил, желавших злоупотребить их

положением, а так же неподчинение действующего в Нахчиване Г. Алиева центральной власти и его идеологическая поддержка националистов Народного Фронта, предвещали в ближайшем будущем новые беспорядки.

После событий 19 августа 1991 года эти силы еще больше активизировались. Декларация Милли Меджлиса от 30 августа 1991 года «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики» и принятие 18 октября Конституционного акта «О государственной независимости Азербайджанской Республики» создали новые возможности образования национальной государственности и улучшения социально-экономического положения населения, решения региональных конфликтов, формирования демократического общества, освоения европейских ценностей для создания цивилизованного общества. Однако азербайджанское общество не было способно воспользоваться этими возможностями, впереди его ждали войны, деградация в социально-экономической сфере, демографический дисбаланс и упадок, сопровождаемый неуверенностью в своем будущем. Начиная именно с этого момента азербайджанское общество должно было само правильно выбрать свой путь развития, учитывая общественное сознание, экономическое мышление и геополитическое положение страны.

Общественно-политические события, происходившие начиная с 1988 года, а также политические и экономические реформы можно разделить на два периода: до и после 1993 года. Первый период характеризуется активностью низов, которые заставляют государственные органы проводить изменения в той или иной области, второй период характеризуется изменениями, не основанными на диалоге между низами и верхами, напротив, эти изменения были встречены протестами низов.

Если в первый период главной целью проводимых изменений в основном являлось решение нагорно-карабахской проблемы, и они были направлены на смену существующей власти, то во второй период все проводимые изменения в основном были направлены на укрепление власти и ослабление гражданского общества и оппозиционных сил. Однако эти периоды не изолированы друг от друга, наоборот, они дополняют друг друга и один является продолжением другого: в первый период произошло восстановление алиевского режима, во второй – его упрочнение. Эти периоды охватывают следующие события:

- Начало протестов против существующей власти в 1988 году
- События в Сумгаите, размещение беженцев в Баку и прилегающих районах
- Подогревание нагорно-карабахского конфликта
- Трансформация нагорно-карабахской проблемы в этнический конфликт усилиями националистического крыла Народного Фронта
- Решение Верховного Совета об упразднении Нагорно-Карабахской автономной области
- Случаи погромов бакинских армян, провоцирование введения советских войск в Баку
- и другие события, ставшие причиной ослабления позиций, а затем и отставки А. Везирова, негативно относившегося к алиевской власти, нанешие серьезный урон международному имиджу Азербайджана.
- Усиления протестов населения против СССР в результате грубых ошибок, допущенных советским руководством в ходе кровавых событий 20 января 1990 года

- Формирование недоверия к новообразованной власти и организация протестов против демократических шагов нового правительства, связанных с проблемой Нагорного Карабаха, попытки нагнетания конфликта
- Упразднение Нагорно-Карабахской автономной области
- Неопределенная позиция, занятая Муталибовым во время ГКЧП
- Безостановочное ухудшение социально-экономического положения
- Начало проникновения националистических групп в правительственные органы и Милли Меджлис
- Проникновение Народного Фронта в государственные органы Нахчыванской автономной республики при поддержке Г. Алиева

Эти и другие события заставили Муталибова под давлением масс делать серьезные шаги, проводить политические реформы, принять Декларацию независимости и Конституционный акт о государственной независимости. Эти события, произошедшие на первый взгляд благодаря усилиям масс, в действительности были связаны с распадом СССР, и все же давление Народного Фронта на Муталибова сыграло свою роль. Именно серьезное сопротивление Народного Фронта не давало Муталибову возможности в мирное время заняться решением нагорно-карабахской проблемы и социально-экономических вопросов независимого государства.

1. Государственная власть на национальном уровне: баланс между законодательной и исполнительной властью

1.1. Реформы законодательной власти Азербайджана

Реформа – преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), не уничтожающее основ существующей социальной структуры. Однако принятие Конституционного акта «О государственной независимости Азербайджанской Республики» в октябре 1991 года фактически было направлено на преобразование социальной структуры, так что это были скорее революционные изменения, нежели просто реформы. Реформы не предназначены для решения проблем той или иной группы, они являются изменениями, проводимыми ради прогрессивного развития всего общества. В этом смысле исследования политических, экономических и юридических реформ, проведенных в Азербайджане в 1991-2004 годах, очень интересны. Так как каждая проводимая реформа была направлена на решение определенной проблемы, очень важно изучать ее в историческом контексте. Политические реформы, проводившиеся в Азербайджане в рассматриваемый период, в основном были изложены в следующих документах:

- Конституционный акт «О государственной независимости Азербайджанской Республики»;
- Некоторые поправки к Конституции Азербайджанской ССР 1978 года, принятые до 1995 года;
- Многие законы, принятые в 1991-1995 годах (законы о политических партиях, об общественных организациях и т. д.);
- Новая Конституция, принятая в 1995 году;

- Поправки к Конституции, принятые на референдуме в 2002 году;
- Конституционные законы, принятые после 2002 года.

В хронологии конституционных изменений и политических реформ выделяются те же два периода: до и после 1993 года. Законы, принятые в первый период, иногда отличаются демократизмом, иногда национальным эгоизмом. Во втором периоде же под видом демократизации предпринимались шаги, направленные исключительно на сохранение власти и ослабление ее оппонентов. Чтобы показать, что в действительности эти преобразования носят реакционный характер, надо провести сравнительный анализ. По Конституции, принятой в 1995 году и измененной референдумом в 2002 году, в Азербайджане законодательная власть осуществляется избранным по мажоритарной системе Милли Меджлисом, состоящим из 125 депутатов, с полномочиями на 5 лет. Законодательный орган, кажущийся на первый взгляд отдельной ветвью власти, на самом деле полностью подчинен президенту, имеющему огромные полномочия. Президент формально принимает подготовленные в президентском аппарате законы. Таким образом, Милли Меджлис из 124 депутатов (1 депутатское кресло держится в резерве для представителя армянской общины Нагорного Карабаха) не является независимой структурой, и каждый депутат находится в зависимости от исполнительных органов.

Отмена пропорциональной системы путем референдума в 2002 года создала юридическую предпосылку для отстранения от участия в работе Милли Меджлиса представителей политических партий, которых из-за фальсификаций выборов в парламенте и так было мало. Назначения, проводимые исполнительными органами на каждое место в Милли Меджлисе, привели к тому, что вопросы, относящиеся к полномочиям Милли Меджлиса, оказались в полной зависимости от исполнительной власти. В 1992 году 50% корпуса депутатов составляли представители Народного Фронта (оппозиции), а в 2000 году на парламентских выборах в Милли Меджлис, находящийся под контролем исполнительной власти, количество оппозиционных депутатов составило 5-6%. После конституционной отмены пропорциональной системы выборов лидеры оппозиционных партий практически лишились возможности попасть в Милли Меджлис, а «Избирательный кодекс» обеспечил полный контроль над выборами со стороны местной исполнительной власти.

1.2. Реформы исполнительной власти Азербайджана

После внесения изменений в Конституцию 1978 года президент, являющийся главой Азербайджанской Республики (АР), фактически имел полномочия руководить исполнительной властью. В сравнении с Конституцией 1978 года, где принципы разделения государственной власти не были четко указаны, в Конституции 1995 года это разделение было формально прописано. Но Конституция 1995 года отличается большими полномочиями и малой отчетностью исполнительной власти, в особенности президента. Отсутствия отчетности исполнительной власти перед Милли Меджлисом, и особенно отсутствие контроля со стороны Милли Меджлиса за выполнением бюджета исполнительной властью, стало причиной того, что многие законы, принимаемые Милли Меджлисом, не работают, а неограниченность возможностей привела к укреплению нынешнего режима власти.

В 1993 году, воспользовавшись кратковременной поездкой Президента Абульфаза Эльчибея в Нахчивань, Г. Алиев выступил с обращением к народу, в котором

он объявил о невозможности исполнения Эльчибеем президентских полномочий и на основании Конституции стал исполнять его обязанности. Конституционное положение, согласно которому в случае невозможности исполнения президентом своих полномочий, они переходят к спикеру Милли Меджлиса, хотя и не мешало новому режиму, но все же не вполне его устраивало. И поэтому это положение было вынесено на референдум 2002 года о внесении изменений в Конституцию. Согласно намеченным изменениям, если президент уйдет с поста раньше назначенного времени, в течение 3 месяцев проводятся внеочередные президентские выборы. Вплоть до вступления в должность нового президента его полномочия исполняются премьер-министром. В такой трактовке это положение было вынесено на референдум. Согласно именно этому положению в 2003 году стала возможной передача власти Ильхаму Алиеву.

Нынешний режим с целью укрепления своей власти внес еще несколько изменений в Конституцию 1995 года. К примеру, по Конституции, которая была в силе до 1993 года, президентом Азербайджана мог быть избран любой гражданин АР не моложе 35 лет и не старше 65 лет (именно последнее ограничение мешало Г. Алиеву стать президентом). В Конституции 1995 года это положение звучало уже так: каждый гражданин АР не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории АР свыше 10 лет.... может быть избран президентом. Не вызывает сомнений, что эти шаги были сделаны Алиевым именно для того, чтобы ограничить возможности своих основных оппонентов – Аяза Муталибова и Расула Гулиева. Ограничения, внесенные в Конституцию на референдуме 2002 года, свели к нулю возможность низов воздействовать на верхи для осуществления каких-либо изменений.

Отмена кворума на президентских выборах на первый взгляд может показаться демократическим шагом, но в азербайджанских реалиях это совсем не демократично, это наоборот способствует ограничению возможностей кандидатов от оппозиции, понижению выборной активности у населения и контролю над результатами выборов.

Из советской Конституции 1978 года были убраны руководящие и направляющие полномочия коммунистической партии, был создан институт президента, существующие избирательные органы. Районные партийные комитеты были заменены назначаемыми органами – главами исполнительной власти, что не могло дать хороших результатов в управлении.

Устранение вмешательства коммунистической партии в государственное управление создало возможность разделения власти между исполнительной, законодательной и судебной ветвями, но эта возможность не была использована. Наоборот были созданы еще более антидемократические институты. В первые годы независимости (в период до 1993 года) было сделано несколько шагов в направлении ослабления местных советов народных депутатов. Ослабление, а после 1993 года и ликвидация советов как местных исполнительных органов и взамен через много лет создание муниципальных органов с исключительно малыми полномочиями, изолировало население от власти и местных управленческих дел.

Замена более демократических институтов – советов – главами исполнительной власти, назначаемыми и освобождаемыми президентом, и дополнительно расширение их полномочий с 1993 года полностью удовлетворяет интересам существующего режима.

1.3. Реформы судебной власти Азербайджана

Преобразования, проводимые в третьей ветви государственной власти – судебной системе – взаимосвязаны с реформами, проводимыми в других ветвях власти – исполнительной и законодательной. Серьезный анализ этих преобразований дает возможность сказать, что преобразования, проводившиеся в судебной системе до 1993 года, имели более демократический характер, что позволяло общественности влиять на властные государственные органы. Начиная с 1993 года, судебная система, полностью перейдя в подчинение исполнительной власти, потеряла свою относительную независимость и утратила возможность исполнять функции, отведенные ей Конституцией страны.

По Конституции Азербайджанской ССР (1978 г.) правосудие проводилось только судами. Азербайджанские суды формировались из судей и народных заседателей на выборной основе. Народные судьи в районные (городские) народные суды выбирались соответствующими вышестоящими Советами народных депутатов. Судьи Верховного суда Азербайджанской ССР, Верховного суда АССР Нахичевань, Областного суда Нагорно-Карабахской автономной области избирались соответственно Верховным советом Азербайджанской ССР, Верховным советом АССР Нахичевань, Областным советом народных депутатов Нагорно-Карабахской автономной области.

Народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на общих собраниях по месту жительства и месту работы путем голосования, а народные заседатели вышестоящих судов избирались соответствующими Советами народных депутатов. Избранные на десятилетний срок судьи и на пятилетний срок народные заседатели должны были отчитываться перед избравшими их органами и избирателями.

Суды времен советской власти не кажутся столь демократическими. В реальности они существенно зависели от партийных комитетов, но, тем не менее, имели очень серьезный аппарат судебного разбирательства. В период же ослабления советского строя, особенно в начале 90-х годов, суды не только не смогли приобрести относительную независимость, но и, ослабев, не могли исполнять свои функции. Такое ослабление судебных органов в период до 1993 года привело к хаосу в обществе, злостному нарушению законов на каждом шагу и игнорированию прав человека. «Демократические преобразования» в других ветвях государственного управления – неразбериха, царившая в исполнительной и законодательной властях – привела к таким же изменениям и в судебной власти.

В Конституции 1995 года была осуществлена замена не столь демократичной по своей сути судебной системы еще более недемократичной. Тем самым была образована фактически зависящая от исполнительной власти судебная система, которая была наделена полномочиями настоящего «насилия». Именно в этой Конституции суды приобрели очень серьезный статус карательного государственного аппарата, охраняющего основы и незаконную деятельность сегодняшнего режима и наказывающего тех, кто не хочет подчиняться ему.

По нынешней Конституции судебная власть в Азербайджане осуществляется Конституционным судом, Верховным судом, Экономическим судом, общими и специализированными судами. Механизм избрания и назначения судей, объявленных в Конституции независимыми, только подтверждает их зависимость. Поэтому судьи районных судов до 2000 года назначались соответствующими органами исполнительной власти. Хотя привлечение судей к тестовому экзамену с 2000 года достойно поощрения, однако тот факт, что кандидаты, успешно прошедшие тестовый экзамен,

обязаны затем пройти собеседование с вышестоящими органами, приводит к росту коррупции в органах судебной власти и способствует зависимости деятельности судей. Созданная в соответствии с новой Конституцией неподотчетная и зависимая от исполнительной власти судебная система не только не вызывает к себе доверия, а наоборот, заслужила имидж организации, где больше всего попираются законы и справедливость.

По Конституции, принятой в 1995 году и измененной и дополненной в 2002 году, каждый гражданин Азербайджана в установленном законом порядке может подать жалобу в Конституционный суд на нормативные акты законодательных и исполнительных органов, на судебные и муниципальные акты, нарушающие его права и свободы, с целью их восстановления. Хотя механизм практического применения этого права пока не прописан, само по себе это положение прогрессивно, и необходимо предпринять усилия в направлении его практической реализации.

1.4. Анализ разделения властей в азербайджанском государстве

Как отмечено выше, по Конституции АР государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей. В Конституции Азербайджанской ССР этот принцип не был предусмотрен, однако еще до 1993 года в нее были внесены значительные изменения, касающиеся разделения властей. Преобразования, проводившиеся в этом направлении после 1993 года, и особенно изменения и дополнения, внесенные в Конституцию в 2002 году, постепенно изменили ситуацию.

Учреждение в 1990 году в Азербайджане института президента, ограничение права коммунистической партии влиять на законодательную и исполнительную власти, а затем и полнейшее ее устранение из политической жизни в 1991 году стало положительным историческим событием.

Избираемость советов, отчетность исполнительной и судебной властей перед законодательной, независимость судебной власти – подобные демократические преобразования проводились на всей территории Советского Союза, в том числе и в Азербайджане.

Очень жаль, что сведение цели борьбы общественных сил к решению проблемы Нагорного Карабаха привело к недооценке важности таких демократических преобразований. Нарушение внутреннего баланса между ветвями государственной власти стало причиной ослабления Азербайджана как государства и привело к расширению региональных конфликтов.

Наличие у исполнительной власти в Азербайджане очень больших полномочий, подчинение ей силовых структур и имеющиеся у нее обширные возможности вмешиваться в механизмы формирования законодательной власти создали условия для реальной зависимости от неё других ветвей власти.

В отсутствие в Конституции рычагов реализации принципа разделения властей, судебные и законодательные ветви власти не имеют возможности выполнять отведенную им роль и полномочия, определенные законом в системе государственных органов. Эти ветви власти не только не в состоянии ограничить неограниченную и незаконную деятельность исполнительной власти, наоборот, во многих случаях они создают условия для такой деятельности.

В Конституции, провозглашающей единство государственной власти и принадлежность ее народу, и в других законах не обеспечен конкретный и демократический

механизм формирования государственной власти самим народом и подотчетность ее источнику власти – народу.

Незащищенность активных и пассивных избирательных прав народных масс формировать законодательные органы и местные власти, а также грубая фальсификация выборов изолировала азербайджанский народ от государственного управления. Хотя в Конституции теоретически было заявлено о претворении в жизнь принципа разделения властей в Нахичеванской автономной республике, но реальные основы такого разделения не нашли своего отражения в Конституции.

С теоретической точки зрения в Конституции, действовавшей до 1995 года, принцип разделения властей в Автономной республике Нахичевань был более ясен. Именно закрепление в Конституции 1978 года принципа разделения властей, относительная независимость между ветвями власти в 1991-1993 годах, первые демократические шаги, сопровождаемые слабым управлением, стали причиной укрепления личной власти Г. Алиева в Нахичеванской Автономной Республики.

2. Распределение государственной власти на национальном и местном уровнях

2.1. Местные органы исполнительной власти и их полномочия

Горизонтальное и вертикальное разделение государственной власти в Конституции АР основывается на развитии исторической практики еще более централизованного государства – Советского Союза.

По Конституции 1978 года в районах, городах, городских районах, поселках и селах органами государственной власти являлись соответствующие Советы народных депутатов. Местные Советы народных депутатов решали проблемы местного значения, проводили в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководили работой нижестоящих Советов народных депутатов, участвовали в обсуждении вопросов республиканского и общенародного значения, имели право подавать предложения по поводу их решения. Местные советы народных депутатов контролировали исполнение законов предприятиями, управлениями и организациями, расположенными на их территории и подчиненными вышестоящим органам. Советы на своей территории координировали использование земли, охрану природы, строительство, использование трудовых ресурсов, социально-культурное и бытовое обслуживание, и другие виды услуг. Местные Советы народных депутатов имели право рассматривать и решать любые вопросы, относящиеся к их полномочиям, указанные в законодательстве АР, Нахичеванской автономной республики, а в советский период – и СССР.

Именно наличие у Советов народных депутатов таких полномочий и структур в 1991-92 годах создало условия для избрания в Советы большого числа представителей националистического Народного Фронта и в конечном счете для свержения центральной власти. Г. Алиев, избранный председателем Верховного Совета Нахичеванской автономной республики в 1991 году, воспользовавшись Азербайджанской Конституцией и существующими избирательными законами, умело использовав относительный демократизм в разделении властей между центральными и местными органами, добился замены представителей местной государственной власти на всей территории Нахичеванской АР своими кадрами и фактически отделил Нахичевань от Азербайджана. Народный Фронт, заинтересованный в ослаблении государства, злоупотребив национальным эгоизмом народных масс, добился упразднения Нагорно-

Карабахской автономной области, тем самым создав условия для отделения этой территории от Азербайджана.

Изменения, произошедшие после государственного переворота 1993 года, и новая Конституция, принятая в 1995 году, а также сделанные в ней изменения и дополнения, не только обеспечили большую зависимость местных государственных органов от центральной власти, но и отменили все элементы независимости местных властей. Местные Советы народных депутатов были упразднены и заменены местными исполнительными структурами, главы которых назначаются президентом, подотчетными только президентскому аппарату и наделенными широкими полномочиями. Это стало шагом в направлении от демократии к диктатуре в Азербайджане. Полномочия местных Советов народных депутатов были прекращены на основании переходного положения Конституции, принятой в 1995 году. Полномочия, отнесенные законодательством к ведению местных Советов народных депутатов, были переданы местным органам исполнительной власти. Передача в полной мере всех полномочий выборных Советов народных депутатов невыборным органам исполнительной власти открыто подтверждает, что преобразования, проводимые под прикрытием демократизации, на самом деле способствуют неограниченному укреплению сегодняшнего режима.

Сегодняшняя деятельность местных органов исполнительной власти была утверждена Указом президента АР № 138 от 16 июня 1999 года и регулируется Положением «О местной исполнительной власти». Главы местных органов исполнительной власти на местах наиболее подвержены коррупции, а ведь это государственный орган с самыми большими полномочиями и с наименьшей отчетностью. Основные финансовые ресурсы местных исполнительных властей – отчисления из государственного бюджета, негосударственных бюджетных средств, а также кредиты.

2.2. Местное самоуправление в Азербайджане

В Конституции 1995 года предусматривалось создание выборных органов местного самоуправления, функционирующих совместно с назначаемыми и освобождаемыми президентом местными исполнительными властями.

Управление субъектами региональной политики (территориями, автономными республиками, городами, районами, внутригородскими районами, поселками, селами) входит в обязанность местной исполнительной власти. Результатом принятых в 90-х годах мер по демократизации управления стало упразднение Советов и учреждение местных исполнительных властей и муниципалитетов. Такие понятия как «местное самоуправление», «муниципалитеты», «муниципальная собственность» впервые в Азербайджане были закреплены в Конституции 1995 года.

Несмотря на то, что в переходных положениях Конституции предусматривалось в течении 2 лет после вступления в силу настоящей Конституции сформировать органы местного самоуправления, первые муниципальные выборы прошли в декабре 1999 года. И задержка в проведении муниципальных выборов и имевшие места во время выборов грубые нарушения переходных положений Конституции были не случайными. Под прикрытием приватизации шло разорение колхозов и совхозов и присвоение их имущества. Муниципальные органы, созданные после незаконной приватизации собственности совхозов и колхозов, сегодня фактически лишены собственности и неспособны исполнять предписанные им полномочия. Ограничение и без того неопределенного статуса муниципалитетов с помощью изменений и дополнений, внесенных в Конституцию в 2002 году, подорвало веру не только в местное

самоуправление, но и в демократические ценности, в том числе и европейские. В результате инициатива местного населения была ограничена, а власть нынешнего режима укрепились. Такая организация местного самоуправления всецело противоречит положениям Конституции о том, что единственным источником государственной власти в республике является народ Азербайджана. Региональная политика, считающаяся важной составной частью концепции социально-экономического развития государства, должна составлять основу программы действий государственных и управленческих органов АР. Сегодня можно с уверенностью сказать, что макроэкономические программы, не учитывавшие проблемы отдельных регионов, потерпели крах.

Основными целями государственной региональной политики могут стать:

- обеспечение территориальной целостности государства;
- учет региональных особенностей, интересов и возможностей регионов в регулировании социально-экономического развития АР;
- обеспечение оптимального разделения между субъектами региональной и республиканской собственности;
- обеспечение оптимального разделения полномочий управления административными территориями между региональными и республиканскими органами.
- создание местной власти.

На самом деле, ни теоретически в рамках Конституции, ни фактически в политике государственных органов, это не нашло своего решения. Как видно из содержания статьи 142 Конституции, в Азербайджане местное самоуправление должно осуществляться муниципалитетами.

Закрепление этого положения в Конституции, а также подписание Азербайджанской Республикой Европейской хартии о местном самоуправлении сыграло огромную роль при принятии Азербайджана в Совет Европы. В 1995-1996 годах в республике должны были начаться реформы местной власти, должны были организовываться муниципалитеты, имущественные объекты местного значения и управленческие полномочия должны были быть переданы муниципалитетам. Однако мероприятия по организации местного самоуправления начались лишь четыре года спустя. За это время ценное государственное имущество (торговля, общественные сферы обслуживания, бытовое обслуживание и другие объекты), которое должны было быть передано в собственность муниципалитетов, уже были приватизированы. Если в большинстве стран мира муниципалитеты являются органами местной власти, то муниципалитеты, созданные в Азербайджане, лишены местных полномочий власти, эти полномочия принадлежат исключительно местным исполнительным властям. Муниципалитетам до сих пор не переданы права, полномочия, а также коммунальные службы, образовательные, санитарные, культурные и спортивные учреждения, дороги и земли, не находящиеся в государственной и частной собственности, как того требуют законы АР «О статусе муниципалитетов» (2 июля 1999 года) и «О передаче имущества в муниципальную собственность» (7 декабря 1999 года). Согласно положению «О местной исполнительной власти», утвержденном президентом АР 16 июня 1999 года, полномочия по осуществлению местной власти были переданы местным исполнительным органам.

Если сравнить указанные полномочия и закон «О статусе муниципалитетов», можно сделать вывод, что в административных районах Азербайджана налицо параллельность властей. Разделение местной власти между муниципалитетами и исполни-

тельной властью привело к раздроблению местных финансов между этими органами. На административной территории вместо одного бюджета образуется и исполняется два бюджета.

Таким образом, начатые в 90-х годах реформы местной власти в Азербайджанской Республике завершились созданием на административных территориях управленческой системы, основывающейся на «двоевластии», что стало причиной чрезмерного увеличения управленческих расходов.

Необходимо, чтобы в муниципальном законодательстве были отражены общие принципы местного самоуправления, в том числе: а) право населения самостоятельно решать вопросы местного значения; б) юридическая независимость местного самоуправления; в) демократичность местного самоуправления; г) соответствие материальных и финансовых ресурсов органов местного управления их полномочиям; д) ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления перед населением; е) обеспечение прав и свобод граждан; ж) законность организации местного самоуправления; з) открытость деятельности местного самоуправления; и) коллегиальность деятельности местного самоуправления; к) государственное обеспечение местного самоуправления.

Основные направления деятельности муниципалитетов: а) обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; б) управление собственностью и финансами местного самоуправления; в) обеспечение социально-экономического развития административной территории; г) обеспечение основных жизненных потребностей местного населения; д) охрана общественного спокойствия; е) защита прав и интересов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, являющиеся частью государственного механизма управления, должны быть признаны независимой формой народной власти. Поэтому исполнение решений, принятых органами местного самоуправления в рамках своих полномочий, обязательно для всех учреждений, управлений, организаций, должностных лиц, граждан и общественных организаций. Местное самоуправление осуществляется советом и исполнительным органом, являющимися выборными. Права и полномочия совета и исполнительного органа должны быть точно определены.

Таким образом, основные проблемы муниципалитетов в Азербайджане можно примерно сгруппировать таким образом:

1. Проблемы конституционно-правового статуса местного самоуправления

- необходимость обеспечить независимость муниципальных структур, как предусмотрено в Европейской хартии о местном самоуправлении;
- нереальность организации структур муниципалитетов и их изолированность от государственного управления;
- определение структур муниципалитетов как негосударственных.

2. Проблемы определения полномочий муниципалитетов

- определение принципов, дающих муниципалитетам отдельные государственные полномочия;
- четкое разделение полномочий между исполнительной властью и муниципалитетами;
- выработка правил возмещения дополнительных расходов муниципалитетов;

- уточнение механизмов контроля за деятельностью муниципалитетов и определение их ответственности;
- Одноступенчатость муниципальных структур, отсутствие механизмов общения и регулирования между муниципалитетами, расположенными на территориях городов и районов.

3. Проблемы, связанные с неисполнением законов о муниципалитетах

- отсутствие механизмов исполнения законов, на первый взгляд кажущихся способными обеспечить развитие местного самоуправления, или же неисполнение этих законов;
- безразличие других государственных органов (особенно органов исполнительной власти и даже судов) к неисполнению законов о муниципалитетах.

4. Проблемы в сфере финансирования

- несовершенные юридические основы финансового обеспечения органов местного самоуправления;
- слабость республиканской экономики;
- слабость финансовой базы органов местного самоуправления;
- трудность формирования муниципальных бюджетов;
- проблемы сбора и использования местных налогов;
- проблемы, связанные с определением видов налогов;
- проблемы рационального использования бюджетных средств;
- проблемы, связанные с обеспечением межбюджетных трансфертов;
- реализация здоровой и продуктивной системы равновесия и т. д.

5. Кадровые проблемы

- неразработанность и недемократичность существующего законодательства;
- вмешательство местных исполнительных органов и создание условий для фальсификации выборов;
- отсутствие здоровой и сильной оппозиции, важной для демократического общества;
- безразличие населения и низкий уровень участия в выборных процессах;
- отсутствие среди служащих муниципалитетов нужного количества квалифицированных кадров в сфере управления, работы с населением, международных связей, финансов;
- слабый контроль над исполнением решений, принятых муниципальными советами, и плохая организация отчетности перед населением;
- незаинтересованность муниципальных органов в отчетности перед населением;
- плохая организация информационного обеспечения муниципальных органов и соответствующих территорий.

6. Проблема участия населения в местном самоуправлении

- отсутствие у муниципальных органов навыков работы с населением;
- безразличие к организации таких связей;
- незаинтересованность населения в участии в работе муниципальных органов;
- отсутствие необходимых умений, традиций и привычек в организации таких связей.

Мы перечислили только несколько, на наш взгляд, очень важных проблем муниципальных структур Азербайджана. Но эти и другие проблемы еще раз доказывают, что существующая в Азербайджане система местного самоуправления неработоспособна, и сохранение ее приведет не только к увеличению управленческих расходов, но и к снижению доверия азербайджанского народа к демократическим ценностям. Так что есть серьезная потребность в проведении усиленных реформ в области местной власти, в реорганизации органов местного самоуправления, и этот процесс должен начаться немедленно.

3. Процедура принятия политических и конституционных реформ

3.1. Законодательная система в АР

Для проведения в Азербайджанской Республике политических и конституционных преобразований в период с 1991 по 2004 год необходимо было сформировать законодательную систему, узаконивающую эти преобразования. И законодательная система, и процедура проведения политических и конституционных преобразований резко различается в двух конституциях АР – Конституции 1978 года (с внесенными в нее начиная с 1990 года изменениями и дополнениями), и в Конституции 1995 года, также с изменениями и дополнениями. Если в первом случае проведение таких преобразований в функционировавшем в то время Верховном Совете Азербайджанской ССР, а затем и в Милли Меджлисе, сопровождалось более гибкими и легкими процедурами, во втором случае для проведения таких преобразований было создано больше преград. Как мы уже отмечали, вникнув в политические и конституционные изменения, можно ясно понять, что преобразования, проводившиеся до 1993 года, создали условия, с одной стороны, для условных демократических шагов, с другой стороны, для ослабления центральной власти и увеличения внутреннего напряжения, обострения региональных конфликтов, продолжения войны между Азербайджаном и Арменией, ухудшения связей с соседствующими с Азербайджаном странами, в особенности с Россией и Ираном, серьезных нарушений прав человека, разрушения экономической системы и нарушения прав национальных меньшинств.

Сформированные после 1993 года законодательная, политическая и экономическая системы, а также проводимые под прикрытием внешнего спокойствия и внешней демократичности политические и конституционные изменения восстановили полную диктатуру. Создание такой системы не только служит сохранению и укреплению нынешнего режима, но и создает условия для расширения деятельности в Азербайджане международных финансовых структур и транснациональных корпораций при поддержке существующего режима. Воцарившийся в Азербайджане недемократичный, но относительно спокойный режим приемлем и для простых граждан, уставших от войн и внутреннего хаоса 1988-1993 годов.

По Конституции Азербайджана, система законодательства состоит из Конституции, актов, принятых на референдумах, законов, указов, постановлений Кабинета министров, нормативных актов центральных органов исполнительной власти. Международные договоры, стороной которых является Азербайджанская Республика, являются неотъемлемой частью законодательства (включение международных договоров в законодательную систему было позитивным шагом). К законодательной системе относятся так же и международные документы, подписанные от имени АР полномочными государственными органами и не требующие ратификации.

В Конституции, принятой в 1995 году, и в изменениях и дополнениях к ней обе формы законотворчества – непосредственное законотворчество и государственное законотворчество – перешли под полный контроль исполнительной власти. После 1995 года, в особенности после референдума 2002 года, проведение референдума с целью внесения изменений в Конституцию или принятие важных законов не может проводиться под нажимом масс. Именно в этот период государственное законотворчество стало в полной мере подчиняться воле исполнительной власти и служить ее интересам. Невозможно поверить в то, что функционирующие под контролем президента республики государственные органы, обладающие правом законодательной инициативы, в том числе и Милли Меджлис, путем государственного законотворчества приведут к демократизации общества, охране прав и свобод граждан.

3.2. Конституционная процедура проведения реформ и осуществления изменений

По Конституции 1978 года изменения могли вноситься в Конституцию только по решению Верховного Совета АзССР, принятому по меньшей мере двумя третями голосов народных депутатов. Для выхода Азербайджана из СССР требовалось постановление Верховного Совета по результатам референдума. Даже процедуры проведения референдума, закрепленные в Конституции 1978 года и в дополнениях и изменениях, принятых до 1993 года, значительно демократичнее и гибче, чем в Конституции 1995 года и в дополнениях и изменениях к ней, принятых в 2002 году. С 1989 года по конец 1991 года основные изменения вносились в Конституцию на заседаниях Верховного совета, в котором было 320 депутатов из списочных 360 (по Конституции остальные должны были быть избраны из Нагорно-Карабахской автономной области), а с конца 1991 года – на сессиях Милли Меджлиса, созданного на основании Конституционного закона и состоявшего из 51 депутата.

Создание Милли Меджлиса, в состав которого вошло 25 представителей оппозиционных властям Народного Фронта, и передача ему полномочий Верховного Совета, создала предпосылки для будущих законодательных шагов, в конечном счете приведших к власти Г. Алиева. Именно Милли Меджлис вернул Алиева во власть в июне 1993 в качестве председателя Верховного Совета. Демократические принципы формирования Милли Меджлиса, и в том числе практика освобождения депутатов от производственных и официальных должностей, способствовали удалению из Милли Меджлиса людей, приближенных к президенту Муталибову, и переходу Милли Меджлиса под контроль Народного Фронта. Во времена правления Народного Фронта (1992-1993) Милли Меджлис был наделен достаточными полномочиями, в том числе и для проведения конституционных и политических реформ, но его деятельность в конце концов привела к восстановлению власти Г. Алиева и управления, сопровождаемого коррупцией, взяточничеством, местничеством и страхом.

По Конституции 1995 г. изменения в тексте Конституции принимаются только путем референдума (ст. 152). Кроме того, эта статья гласит, что внесенные в Конституцию дополнения и изменения имеют равную силу с другими статьями Конституции. На самом деле, осложнение процедуры референдума по внесению дополнений и изменений в Конституцию имело другие причины. Если по измененной и дополненной Конституции 1978 года решение о проведении референдума принималось Милли Меджлисом по его инициативе или же по требованию, подписанному одной десятой частью граждан, постоянно проживающих на территории республики и имеющих право голоса, то по Конституции 1995 года изменения в Конституцию предлагаются Милли Меджлисом или Президентом Республики. Причем по предлагаемым изменениям заранее должно быть получено заключение Конституционного Суда (ст. 153). Такое ограничение способствовало укреплению обширных полномочий президента, уменьшению политической активности населения и ослаблению участия в государственной власти оппозиционных партий. Косвенно оно способствовало и усложнению проведения демократических изменений, конституционных и политических преобразований, ослаблению общественного развития и продлению жизни существующего режима.

Дополнения в Конституцию АР принимаются в виде Конституционных законов большинством в 95 голосов Милли Меджлиса. Конституционные законы представляются на подписание президенту как после первого, так и после второго голосования, проведенного через 6 месяцев после первого. В случае неподписания президентом конституционный закон не вступает в силу. Конституционные законы вступают в силу по подписании их президентом после второго голосования. На любой стадии принятия конституционных законов президент может отказаться их подписывать. Дополнения в Конституцию могут быть предложены президентом или не менее чем 63 депутатами Милли Меджлиса.

Ограничение возможности вносить предложения по изменению и дополнению Конституции на первый взгляд может пониматься как юридическое обеспечение стабильности основ государства и внутреннего строения Конституции, как залог народной власти, бесповоротности демократии и развития политической системы на основе постоянных принципов. На самом деле этот исторический шаг был сделан администрацией Г. Алиева для того, чтобы Милли Меджлис в дальнейшем не смог ограничить огромные полномочия президента республики.

Этот документ, на основании декларации Верховного Совета Азербайджанской Республики «О восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики» от 30 августа 1991 года, на самом деле учредил основы государственного строя, политической и экономической структуры независимой Азербайджанской Республики. Несмотря на то что до принятия этого конституционного акта в Азербайджане были юридические основания для создания политического плюрализма, коммунистическая партия все еще оставалась основной политической партией.

Принятие этого конституционного акта привело к образованию других политических построений и общественных организаций и увеличило возможности демократическим путем определять политику Азербайджанской Республики. Получение гражданами всей республики права на свободное образование политических партий и общественных объединений стало очень серьезным и историческим политическим решением.

Внутреннее напряжение, связанное с проблемой Нагорного Карабаха, частые столкновения между азербайджанскими и армянскими общинами в регионах, эко-

номический упадок создавали большие трудности для адаптации населения к новым политическим реалиям. Трагическая гибель государственных деятелей, входивших в команду А. Муталибова в конце 1991 года в вертолетной катастрофе, стала не только началом конца его правления, но и фактически началом Азербайджано-армянской войны. Серьёзно активизировавшийся после этого события Народный Фронт для еще большего ослабления президентской власти и, наконец, его отставки стал требовать проведения некоторых политических изменений. Самым основным из этих политических изменений был принятый Верховным Советом Азербайджанской Республики конституционный закон «О Национальном Совете Азербайджанской Республики». Принятие Национальным Советом, обладающим всеми полномочиями законодательной власти и состоящим наполовину из представителей Народного Фронта, решения об упразднении Нагорно-Карабахской Автономной Области, а в феврале 1992 года истребление нагорно-карабахскими сепаратистами мирного населения города Ходжалы, населенного азербайджанцами, полностью подорвали внутреннюю опору азербайджанской власти, а уступки, на которые не пошли власти в разделении азербайджанской нефти между иностранными компаниями, привели к потере ею внешней поддержки.

Преобразования, проводимые первым президентом независимой Азербайджанской Республики А. Муталибовым, хотя и имели демократическое содержание, но не смогли оказать положительного влияния на развитие общества. Захват в Нагорном Карабахе армянскими вооруженными силами города Шуши, населенного азербайджанцами, предотвратил повторное возвращение к власти недавно подавшего в отставку президента. Народному Фронту, приведшему все это как причину, удалось силой захватить власть. Во время президентских выборов, проведенных на скорую руку в июне 1992 года, лидер Народного Фронта А. Эльчибей был объявлен президентом.

Среди реформ, проводимых во времена правления Народного Фронта, принятие закона Азербайджанской Республики «О политических партиях» можно считать положительным событием. Надо отметить, что хотя все положения этого закона не были широко применены, этот закон до сих пор остается в силе. По статье 8-й этого закона, во весь период исполнения своих полномочий президент Азербайджанской Республики, председатели, зампредседателей и судьи всех судов Азербайджанской Республики, работники прокуратуры (кроме технически-вспомогательных персоналов), юстиции, внутренних дел, национальной безопасности, пограничной охраны, таможни, финансов, налоговых органов, государственной прессы, руководство и творческий коллектив Государственной телерадио компании, а также духовные деятели не могут быть членами каких-либо партий.

Но бывший президент Азербайджанской Республики Г. Алиев и во времена спикерства в Милли Меджлисе и во времена президентства оставался председателем партии «Ени Азербайджан». нынешний президент республики И. Алиев тоже как председатель «Ени Азербайджан» сохраняет свою партийность. По требованию этого закона, участие или неучастие граждан в политических партиях не должно быть поводом для ограничения их прав и свобод. В реальности же, начиная с 1993 года, проводились увольнения из бюджетных организаций и предприятий представителей других партий, в особенности оппозиционных. Было запрещено обеспечивать их какой-либо работой в государственном управлении. Многие граждане из-за оппозиционных мыслей, из-за членства в оппозиционных партиях подвергались физическим преследованиям, и были вынуждены покидать страну.

По закону «О политических партиях» государство должно дать гарантию на исполнение законных интересов и прав политических партий, создать условия для исполнения ими собственных уставных положений в соответствии с Конституцией и законами Азербайджанской Республики, а также должно обеспечить создание равноправных условий для распространения ими своих документов посредством государственных органов СМИ, должно обеспечивать охрану и безопасность руководящих партийных органов. С этой целью государство должно создать охранные органы и организовать их снабжение. Но, начиная с 1993 года, Алиевская власть, нарушая положения этого закона, под разными причинами отбирала офисы политических партий и лишала возможности создания минимальных условий для их нормального функционирования. Власть до сих пор закрывает глаза на вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность политических партий.

После изменений и дополнений в 2002 году в Конституцию 1995 года процедура ликвидации политических партий была упрощена. Если до осуществления изменений и дополнений к Конституции ликвидация политических партий проводилась по решению Конституционного суда, то после изменений и дополнений ликвидацию политических партий проводят районные суды по представлению Министерства юстиции. Если учесть тот факт, что в Азербайджане суды фактически не являются независимыми, а зависят от исполнительной власти, то можно понять легкость процедуры ликвидации, проводимой под диктовкой исполнительной власти.

Время нахождения у власти Народного Фронта в 1992-1993 годах стало временем увеличения потерь Азербайджаном и еще большей активизации Азербайджано-армянской войны.

Именно в эти годы наблюдается холодность политических отношений между Азербайджаном и соседними государствами, особенно с Россией и Ираном. Но надо отметить, что Нахчиванская власть, после прихода к власти Народного Фронта поменявшая свое отношение к ним и не обращающая никакого внимания на их решения, улучшила свои отношения с соседними государствами, особенно с Турцией и Ираном. Достижение отсутствия вооруженных столкновений между Нахчиванью и Арменией привело к игнорированию открытия второго фронта, что дало возможность Армении собрать свои силы в Нагорном Карабахе и прилегающих районах и поставило Азербайджанскую армию в трудное положение. Период нахождения у власти Народного Фронта является периодом не только военных неудач и политической неустойчивости, но также является временем увеличения нехватки продовольствия и экономического упадка, проведения большевистской кадровой политики, удаления из органов государственной власти специалистов и заменой их непрофессиональными представителями Народного Фронта. Именно по этой причине за короткое время непрофессиональное управление народофронтовцев вызвало недовольство населения и привело к кризису власти. Устранив все преграды для возвращения к власти Г. Алиева, Народный Фронт выполнил свою историческую миссию, их власть ни одним своим политическим решением не смогла найти выход их сложившегося кризиса.

Захват армянскими вооруженными формированиями в 1992-93 годах города Лачин, находящегося в так называемом коридоре между Арменией и Нагорным Карабахом, и прилегающих к нему сел, и расположенного в высоких горных массивах города Кялбаджар и прилегающих к нему сел, стал причиной увеличения открытых выступлений против Народного Фронта по всей территории Азербайджана и в особенности на территории Нахчиванской Автономной Республики и в его Верховном

Совете, что привело к отказу от выполнения решений центральной власти и началу де-факто независимой деятельности Нахчиванской республики, преследованию на территории Нахчивани представителей Народного Фронта и увеличению влияния Г. Алиева. Встреча Г. Алиева в марте 1993 года в Стамбуле с представителями транснациональной компании Бритиш Петролеум была ярким доказательством того, что западные государства начали ему доверять. Военные неудачи Азербайджанской армии, следующие друг за другом, привели к недовольству в армии, увеличению возникновения на территории республики различных мнений на национальной почве и стали причиной неподчинения центральным властям военных формирований, в Гяндже – Сурета Гусейнова и в Лянкаране – Аликрама Гумбатова. Возникновение столкновения между вооруженными отрядами центральной власти и Сурета Гусейнова, произошедшее 4 июня 1993 года в Гяндже и окончившееся большими человеческими жертвами, продвижение вооруженных отрядов С. Гусейнова в направлении Баку и требование отставки Абульфаза Эльчибея и власти Народного Фронта привело к отставке двух представителей Народного Фронта, имеющих большое влияние – премьер-министра Панаха Гусейнова и спикера Милли Меджлиса Исы Гамбара. Эти отставки говорили о том, что уже близок конец правления Народного Фронта. Приезд Г. Алиева в Баку в начале июня 1993 года с целью урегулирования возникшего конфликта между властью и С. Гусейновым и косвенное требование им больших полномочий для спикера Милли Меджлиса создавало условия для полного присвоения власти в ближайшем будущем. Именно через несколько дней после этих событий загадочное переселение из Баку в отдаленное горное село в Нахчиване президента республики А. Эльчибея, выступление Г. Алиева по азербайджанскому телевидению и объявление о том, что он берет на себя полномочия президента, в то время мало у кого вызвали мысли о захвате власти. Азербайджанская Конституция была еще раз нарушена, и власть была захвачена. Такой захват власти и передача Милли Меджлисом полномочий президенту Г. Алиеву были встречены молчанием, как единственный выход из сложившегося положения. Постепенное формирование новой власти началось с отставок с занимаемых должностей представителей Народного Фронта. Факты арестов или преследований представителей Народного Фронта, ранее занимавших резкую позицию против Г. Алиева, не встретили в обществе сопротивления. Еще больший накал азербайджано-армянской войны, потеря в обществе веры в демократические ценности, лишение минимальных жизненных условий большого количества беженцев и вынужденных переселенцев, захват пяти прилегающих к Нагорному Карабаху районов вызвали у населения ужас и отчаяние.

Общество, привыкшее к советской системе, хотело серьезного порядка и немедленного прекращения войны больше, чем демократических преобразований. Именно этот период был самым подходящим для прекращения огня, ведения решительной борьбы против своих оппонентов и их устранения, для формирования специфической формы власти – формы восточной тирании и, наконец, для приватизации в любой форме социалистической собственности и распределения подземных и надземных богатств. Таким образом, первые предусмотренные политические шаги начались в мае 1994 года, с достижения соглашения о прекращении огня между Азербайджаном и Арменией. В период режима о прекращении огня подписание 20 сентября 1994 года большого нефтяного контракта, так называемого «Контракта века» между Консорциумом и Азербайджаном на добычу и выход на европейские рынки азербайджанской нефти сыграли роль международного гаранта еще большей долговечности и стабильности власти Г. Алиева. Именно после получения этой гарантии, начиная с октября

1994 года, власть Г. Алиева начала сводить счеты с негодными для нее политическими и общественными деятелями. Отстранение и преследование Премьер-министра Сурета Гусейнова, сыгравшего немалую роль в приходе его к власти, но впоследствии не пришедшего с ним к согласию по поводу разделения власти, жестокое подавление мятежа членов отряда полиции особого назначения, множество человеческих жертв и арестов обеспечили полное и безраздельное усиление власти. Усиление власти с помощью применения силы и обеспечение физической безопасности населения с помощью ограничения демократических свобод в первое время было встречено населением с одобрением как восстановление стабильности и правопорядка. Но азербайджанская власть понимала, что такие меры обычно требуют нахождения большинства населения в постоянной нужде по экономической причине и полного контроля экономики со стороны приближенных к властям сил. А это требовало проведения определенных необходимых политических и экономических преобразований. В результате одной из таких преобразований аграрной реформы стала ликвидация колхозов и совхозов и незаконная приватизация их собственности. Именно после этой реформы большинство людей, проживавших в районах и занимавшихся сельским хозяйством, были вынуждены покидать свои дома, столкнувшись с проблемой безработицы.

Принятие в 1995 году Конституции независимой Азербайджанской Республики стало важным политическим событием. Укрепление президентской власти в новой Конституции, особенно установление структуры назначения местных властей, передача им на местах полной и неподотчетной власти в дальнейшем создали условия для антидемократичности принятых впоследствии законов, в особенности законов о приватизации государственного имущества. Присвоение с помощью приватизации государственного имущества со стороны группы высших должностных чиновников, разбазаривание в течение долгих лет производственных отраслей, а взамен не создание новых, – все это было не только нарушением общественной справедливости, но и означало потерю большинством людей веры в демократические преобразования, падение их в безработное и жалкое положение.

В результате полного контроля исполнительными органами выборов в Милли Меджлис в 1995 году принцип разделения власти был в реальности полностью нарушен. Несмотря на то, что в Милли Меджлисе по новой Конституции в составе было 125 человек, оппозиция была представлена несколькими представителями и, можно сказать, не имела возможности влиять на решения, принимаемые парламентом. Именно после этого периода можно с уверенностью сказать, что все ветви власти были под полным контролем Г. Алиева. Именно после этого периода в результате возросших преследований средств массовой информации стало возможным их контролирование. Именно после этого периода начали распространять обращения по поводу стабильности в Азербайджане не только со стороны иностранных нефтяных, торговых и производственных компаний, но и со стороны Европейских стран и Соединенных Штатов Америки. Подписание в 1996 году Соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с Европейским Союзом предоставило государственным органам новые финансовые и технические возможности для укрепления своей структуры и расширения своей социальной базы. Устранение в бизнес структурах собственников, близких к оппозиции, размещение в правительстве и в проектах, проводимых в Азербайджане Европейским Союзом, близких к властям специалистов привело к финансовым трудностям оппозиционных сил и стало толчком для постепенного сближения с властями некоторых групп. В такой общественной, политической и экономической обстановке властям не составило труда тотально фальсифицировать результа-

ты президентских выборов, проводимых в 1998 году. Власть, не придающая значения положениям только что принятой Конституции, и по сей день не опубликовала результаты этих президентских выборов, что говорит о том, что она уверена в своей силе и международной поддержке. Но результаты президентских выборов 1998 года говорили о том, что в будущем для деятельности власти могут возникнуть всевозможные потенциальные препятствия. Так что власти приняли решение в целях устранения этих препятствий начать еще более серьезную борьбу против своих оппонентов. Закон Азербайджанской Республики «О свободе собраний», принятый в ноябре 1998 года, был попыткой, направленной на ограничение участия оппозиции в парламентских выборах и оставления ее за бортом политической борьбы. Представители власти, опирающиеся на положения этого закона о свободе собраний, об ограничениях, устанавливаемых относительно места и времени проведения, нанесли серьезный удар единению и организованности оппозиции. Властные органы, преподносящие требование об оповещении местных исполнительных органов в случае проведения мирных собраний в целях получения разрешения от органов местной исполнительной власти на проведение собраний, постоянно ограничивали, применяя силу, проведение мирных собраний и старались подорвать волю населения и сделать его покорным.

Парламентские выборы 2000 года, сопровождаемые широкомасштабными фальсификациями и серьезными нарушениями закона, дали возможность исполнительной власти взять под полный контроль Милли Меджлис, орган законодательной власти, что привело к успешному созданию практических юридических рамок для укрепления президентской власти. Но сохранение в Конституции пропорциональной и мажоритарной систем выборов и возможность избрания 100 депутатов из 125 пропорциональным способом давали политическим партиям потенциальную возможность оставаться центрами силы в обществе. Нынешняя власть, достаточно окрепшая путем полного контроля государственных структур внутри страны и решением энергетических потребностей ведущих стран в их пользу за пределами страны, ликвидировала пропорциональную систему. Этот шаг был велением времени в целях предотвращения возможности быть представленными в Милли Меджлисе именно по пропорциональной выборной системе представителей оппозиционных политических партий и предотвращения любой опасности для нынешней власти в Милли Меджлисе, а также для полного контроля выборного процесса членами парламента.

Болезнь президента и опасность в любую минуту потерять способность исполнять свою должность могли бы создать возможность передачи власти другим политическим силам. Даже по Конституции, принятой в 1995 году, в случае преждевременного прекращения исполнения своих обязанностей президентом Азербайджанской Республики предусматривалось проведение в течение трех месяцев внеочередных президентских выборов. В таких случаях полномочия президента должен был исполнять спикер Милли Меджлиса. Передача полномочий премьер-министру, ставшая возможной после изменений и дополнений в Конституцию, на первый взгляд не казавшаяся таким уж и антидемократичным и важным политическим шагом, позволила в 2003 году очень спокойно передать власть И. Алиеву, и это позволила воочию убедиться, в чем состояла настоящая сущность этих изменений.

Одним из важных и имеющих общественно-политическое значение событий в азербайджанской истории имеет принятие в 2001 году Азербайджана в Совет Европы. Все политические и общественные организации Азербайджана признают, что интеграция в европейскую семью, овладение европейскими ценностями не означает для Азербайджана только экономического развития, но это является также гарантией

безопасности Азербайджана. С другой стороны, в обществе есть и такие ожидания, что после того как Азербайджан был принят в Совет Европы, бороться с фальсификацией выборов, взяточничеством и коррупцией, охватившими все сферы общества, станет легче. Но можно было найти очень мало людей, уверенных в том, что после подписания основного нефтяного контракта и начала стройки основного экспортного нефтепровода Баку-Тбилиси-Джейхан, который должен обеспечить доставку азербайджанской нефти на европейские рынки, не будет дана жесткая реакция со стороны Совета Европы на реформы, направленные на ограничение деятельности политических партий, не будут сделаны конкретные шаги в направлении защиты политических деятелей, преследуемых и арестованных под разными предлогами властями. Оказание финансовой поддержки властям и близким к ним бизнес структурам со стороны разных международных финансовых структур, в том числе Европейским банком реконструкции и развития, Международной финансовой корпорацией и Всемирным банком нанесли серьезный урон для нормального функционирования демократических институтов в обществе.

Сущность Конституции 1995 года, а также изменений и дополнений в нее 2002 года, говорят о том, что режим Г. Алиева в ближайшее время не ослабнет, а, наоборот еще больше усилится. Деятельность демократических институтов будет носить формальный характер, еще больше ослабнут политические партии, еще более серьезно ограничатся права и свобода людей, снизится уровень жизни населения и, самое главное, проблема Нагорного Карабаха не будет решена. В 2003 году принятие Милли Меджлисом решения о принятии нового избирательного кодекса еще более усилило эти пессимистические прогнозы. В отличие от закона «О выборах президента Азербайджанской Республики», принятого в 1998 году, отсутствие в новом избирательном кодексе возможности для кандидатов в президенты или политических партий, зарегистрированных как избирательные блоки, назначать членов избирательных комиссий с правом решающего голоса и ограничение возможности неправительственных организаций и политических партий наблюдать за выборами было недемократическим шагом. В новом избирательном кодексе явно чувствуется, что обязательство об усовершенствовании избирательного законодательства, взятое Азербайджаном перед Советом Европы, не только не выполнено, но и наоборот, произошел откат от существующего демократического уровня. Принцип формирования избирательной комиссии, указанный в избирательном кодексе (1/3 членов комиссии отводится партии, представляющей большинство в парламенте, 1/3 членов представляющих меньшинство в парламенте, 1/3 беспартийным), в реальности говорит о том, что избирательные комиссии находятся под полным контролем властей, то есть большинства принимающего решения. Участие в выборном процессе для всех реальных политических сил, в том числе и отсутствующих в Азербайджане по политическим мотивам политических деятелей, имеющих большие шансы, было полностью ограничено избирательным кодексом. Усложнение процесса наблюдения за выборами и ограничение доступа неправительственных организаций к наблюдению за выборами в избирательном кодексе стало серьезной преградой для общественного контроля избирательного процесса. Назначение И. Алиева премьер-министром в августе 2003 года (за два с половиной месяца до президентских выборов) с целью не потерять власть в случае невозможности исполнения своих обязанностей президентом и в целях контроля над исполнительными органами, вмешивающимися в избирательный процесс и готовыми пойти на серьезные правонарушения, дало обществу полное представление о том, каким будет результат выборов.

Правонарушения и тотальные фальсификации выборов, произошедшие в октябре 2003 года, грубое нарушение положений избирательного кодекса, и без того не позволяющего проводить демократические выборы, ответная реакция с применением физической силы, имевшая место сразу после выборов в ответ на протест оппозиции, арест оппозиционных лидеров и большого количества граждан, участвовавших на митинге протеста, и применение к ним пыток сломали веру Азербайджанского общества в демократические преобразования.

С сожалением надо отметить, что азербайджанское общество, протестующее против формальной советской системы выборов, ведущее борьбу за строительство гражданского общества и создание демократических структур, упрочнения в Азербайджане демократии и уважения прав человека и доверяющая западным странам, особенно США, еще долгое время не сможет расстаться с отрицательным впечатлением, оставленным после поздравления первым заместителем Госсекретаря США Ричардом Армитаджем И. Алиева с победой на выборах, сделанного после таких стран, как Иран, Россия, Белоруссия и Грузия, и ставшая, таким образом, «легитимизацией» результатов проведенных выборов. Эти поздравления, сделанные через два дня после выборов, во время массовых арестов участников митинга протеста и применения к ним силы, создали благоприятные условия для принятия еще более серьезных мер по отношению к оппозиционерам, а по отношению к непокорным – применения еще более тяжелого наказания. Хотя и представитель ОБСЕ/БДИПЧ Питер Айкер заявил, что выборы не соответствуют международным стандартам, и Азербайджан снова упустил шанс провести демократические выборы, а 188 представителей Восточноевропейского демократического института отметили, что президентские выборы 15 октября в Азербайджане не соответствуют принятой в международной практике термину «выборы», ведущие страны за короткое время признали результаты выборов и стали сотрудничать с новым президентом. Именно после этих выборов произошли случаи пыток, примененных к арестованным политическим лидерам, преследование их семей и изгнание их детей из школ с клеймом «дети врага народа». Это напоминало Азербайджан в сталинский период. Послевыборный период в Азербайджане можно охарактеризовать как период упадка в жизни политических партий. Смерть Г. Алиева не стала причиной каких-либо изменений в общественной жизни, так как население за последние пять месяцев до выборов поверило в его смерть и привыкло жить без него. После выборов, и особенно после смерти Г. Алиева, находящиеся под полным контролем власти и служащие ей электронные СМИ, большинство газет и журналов путем безостановочного пропагандирования культа личности намного снизили инициативу и веру в демократию у населения. Именно результатом этого явилось формальное проведение муниципальных выборов в декабре 2004 года. Участие на выборах всего 5-7% избирателей, имеющих право голоса, и их вера в бесполезность в участии в выборных процессах, серьезные правонарушения и определение членов муниципалитетов исполнительной властью на основе коррупции стало результатом проводимых с 1993 года политических реформ. Из-за того что, Конституция и избирательный кодекс, а так же другие законы, дают возможность именно президентскому аппарату косвенно определять членов Милли Меджлиса на парламентских выборах 2005 года, а для оппозиционных партий не существует возможности представлять своих членов в парламенте на таких выборах, ожидать проведения свободных и честных выборов является верхом наивности.

4. Политические реформы в Азербайджане. Проблемы интеграции в Европу в контексте политики европейского соседства

4.1. Политические реформы в Азербайджане

Было бы правильно отследить политические изменения, происходящие в современной истории Азербайджана, в том числе и политические реформы, в контексте экономических и региональных событий, а так же политического режима, при котором они происходят. В числе серьёзно повлиявших на политическую историю политических событий прежде всего можно указать изменения в общественной жизни советского государства в конце 1980-х годов. Курс перестройки и гласности, проводимый по инициативе Горбачева и приведший к созданию условий для демократических изменений во всех областях общественной жизни, привел также и к выявлению давно существовавших нерешенных проблем. Из-за серьёзных ошибок, допущенных при решении национальных вопросов во времена СССР, неодинакового уровня развития наций, кризиса экономики и других субъективных причины в стране сложилась обстановка, способствовавшая росту стремлений к «децентрализации».

Именно в такой обстановке член Политбюро ЦК, первый заместитель председателя Совмина СССР Г. Алиев был отстранен от всех занимаемых должностей; начала работу специальная аналитическая группа по проверке его деятельности. В это же время, в конце 1987 – начале 1988 г., началось вытеснение этнических азербайджанцев с территории Армении, а Совет народных депутатов Нагорно-Карабахской автономной области принял решение о присоединении к Армянской ССР. Безусловно, причина и результат обоих этих событий связаны между собой. Случившееся в Сумгаите в феврале 1988 года преследование этнических армян, приведшее к серьёзным столкновениям и человеческим жертвам, превратило проблему Нагорного Карабаха в приоритетный вопрос общественной и политической жизни Армении и Азербайджана. Оба народа, не используя возможности, предоставляемые демократизацией, направили свои усилия на опасную борьбу друг против друга. Последовавший разрыв экономических связей, изгнание из НКАО проживавших на своих исконных землях азербайджанцев и проблемы с их размещением в других районах Азербайджана были использованы для того, чтобы помешать деятельности специальной группы, организованной центром для проверки деятельности Г.Алиева и тогдашнего руководства Азербайджана.

Разрушение государственных границ СССР радикалами Народного Фронта между Нахчиванью и Ираном в декабре 1989 года еще раз подтверждает, что события, происходившие в то время в республике, были связаны не только с проблемой Нагорного Карабаха. В основном они были направлены на подрыв авторитета республиканского руководства перед центральными властями. Ели те, кто характеризуют это событие как борьбу азербайджанского народа за национальные права и свободы, обратят внимание на то, почему это событие произошло именно в Нахчивани и именно на иранской границе, то им станет ясно, что на самом деле этот шаг был ничем иным, как массовыми беспорядками, грубо нарушающими международные юридические нормы и направленными на подрыв авторитета республиканского руководства перед республиканской и мировой общественностью.

Это событие, представляемое как попытка обратить внимание мировой общественности на проблемы разделенной на две части азербайджанской нации, на самом деле еще раз показывало, что радикальные приверженцы Народного Фронта были

совершенно неуправляемы, что создавало серьёзную угрозу для жизни и собственности людей. Именно в такой обстановке беззакония в январе 1990 года уголовные деяния, физическое преследование и оскорбления этнических армян, в некоторых случаях сопровождаемые разбоем против их собственности, не были случайными. Азербайджанская компартия, в обстановке объявленной Горбачевым перестройки и гласности, получила возможность разрешить свободную деятельность неформальных общественных организаций. Попытка ограничения в конце 1980 годов прав и свобод, данных гражданам азербайджанской Конституцией, а также развитие культуры проведения дискуссий и встреч с общественностью послужило одной из причин введения Советских войск в Баку в январе 1990 года. В результате погибли многие ни в чем неповинные люди.

Отставка первого секретаря компартии Азербайджана А. Везирова, которого народные массы считали виновником всех негативных явлений общественной жизни и обвиняли в работе на армян, и деятельность группы, занимавшейся проверкой деятельности Г.Алиева, ослабили веру людей в социалистические ценности. Азербайджанское общество, долгие годы тосковавшее по демократии, после того, как в Баку было объявлено чрезвычайное положение, стало адекватно реагировать на изменения, происходившие в других регионах СССР. В 1990-х годах путем внесения изменений в Конституцию АР была учреждена должность президента страны. Этот шаг создал условия не только для более четкого разделения властей, но и для самоидентификации Азербайджана как независимого государства. Формирование других партий, помимо коммунистической, создавало условия для воцарения демократии и развития политической культуры.

Осторожным, но очень важным шагом стало удаление из Конституции АзССР ряда положений (в т.ч. положений о руководящей роли компартии и построении азербайджанского государства путем свержения крестьянами и рабочим классом под знаменами Великого Октября власти собственников и капиталистов, а также вводной части, где воспевается коммунистический строй), и исключение слов «советская социалистическая» из названия азербайджанской республики.

Изменение атрибутов государства, в особенности решение Верховного Совета об изменении флага, было воспринято народом с гордостью как восстановление существовавшей в 1918-1920 годах Азербайджанской демократической республики. Именно в эти года власти Азербайджана предприняли серьёзные шаги для вовлечения широких масс в государственное управление. В Советах народных депутатов и Верховном совете было много представителей Народного Фронта. Создавались условия для свободной деятельности политических партий и общественных организаций, развивалась свободная пресса и телевидение. Деятельность властей в экономической и политической сфере, а также их попытки решения карабахского вопроса подвергались серьёзной критике со стороны Народного Фронта. Такие нападки заставляли власти делать еще более решительные шаги в направлении экономической и политической независимости и в решении Нагорно-Карабахской проблемы.

Очень жаль, что не все такие шаги дали положительные результаты. Одним из положительных шагов на пути к полной независимости Азербайджана было объявление в мае 1991 года экономической независимости Азербайджана. Конституционный закон «Об основах экономической независимости» АР – на самом деле политический шаг, косвенно подтверждающий отделение Азербайджана от СССР. Этот закон создаёт юридические предпосылки для проведения в жизнь экономической и

социальной политики, соответствующей интересам населения, международному праву и общечеловеческим ценностям.

Целью закона было утверждение экономической независимости АР, подразумевавшей независимое определение структуры народного хозяйства и направлений ее развития, ведение финансово-бюджетной, денежно-кредитной, ценообразующей, инвестиционной, научно-технической и внешнеэкономической политики, социальное обеспечение населения. Этот закон заложил экономическую основу политической независимости Азербайджана. Политическая значимость этого закона состояла еще и в том, что он создавал юридические условия для реализации конституционных полномочий Советов по укреплению органов местного самоуправления и развитию местной демократии.

В соответствии с этим законом, по решению Верховного Совета АР часть государственной республиканской собственности могла быть передана в собственность местным органам власти. Местные органы власти определяли правовой режим находящейся в их распоряжении собственности в соответствии с законодательством АР. Объекты, находящиеся в собственности местных органов власти, было запрещено без их согласия передавать другим органам, отнимать и подвергать повторному распределению. Местные органы власти получили право использовать земельные, водные и другие природные ресурсы по установленным в законодательстве АР правилам и распоряжаться ими. Закон закреплял территориальную самоорганизацию органов местного самоуправления, давая им право самостоятельно решать все вопросы местной жизни с учетом интересов населения, путем непосредственного участия населения или с помощью государственных и общественных организаций, на основе своей экономической и финансовой базы.

Предусматривалось введение местного самоуправления в соответствующих единицах административных территорий. Местные Советы народных депутатов считались на своей территории основной ступенью местного самоуправления, регулирующей все остальные ступени. Сравнительный анализ полномочий, данных по этому закону органам местного самоуправления, и полномочий ныне действующих муниципалитетов дает нам основание сказать, что в Конституции 1995 года и в принятых Милли Меджлисом законах о местном самоуправлении не были учтены положения Европейской хартии о местном самоуправлении и было проявлено пренебрежение демократическими принципами и ценностями

Большинство изменений, внесенных в Конституцию после принятия решения об экономической независимости, было вполне в духе демократических реформ. Это касается и замены Совета министров на Кабинет министров – основной исполнительный орган при Президенте, отчитывающийся как минимум раз в год перед Верховным Советом АР. Это решение полностью соответствовало принципу разделения властей. Конституция предусматривала наличие у Верховного Совета полномочий назначать премьер-министра по представлению президента, его отчетность перед законодательным органом, возможность объявления недоверия Кабинету министров и возможность его отставки двумя третьими голосов всех народных депутатов. Таким образом, она была более прогрессивна и демократична, и четче закрепляла принцип разделения властей, чем Конституция 1995 года. По Конституции 1995 года, если кандидатура на пост премьер-министра, представленная президентом в Милли Меджлис, три раза не будет одобрена, то президент имеет право назначить премьер-министра без согласия Милли Меджлиса. Эта статья только не предусматривает независимость исполнительной власти от законодательной, а наоборот, устраняет

возможность отчетности исполнительных органов перед законодательным органом. Именно из-за отсутствия обязательной взаимной отчетности ветвей власти Милли Меджлис не может на нужном уровне контролировать исполнение бюджета со стороны Кабинета министров.

Произошедшая 19 августа 1991 года в Москве неудачная попытка государственного переворота знаменовала собой начало развала СССР, и в августе того же года Верховный Совет АР принял декларацию «О восстановлении государственной независимости АР».

Проведение первых в азербайджанской истории многопартийных президентских выборов, предоставление кандидатам в президенты свободной трибуны и функционирование свободной прессы говорили о демократическом потенциале общества. Но нельзя забывать и о том, что каждый политический шаг в направлении независимости азербайджанского государства был связан с нагорно-карабахским конфликтом, более всего беспокоившим общество и очень сильно повлиявшим на политические события тех лет. Очень жаль, что положительные реформы, проводившиеся на пути к независимости – в том числе и предоставление свободы слова и прессы, свободы деятельности политических партий и общественных организаций, свободы собраний – не только не приблизили решение этого конфликта, а наоборот, это «слабое звено» в деятельности властей – нагорно-карабахский конфликт – стал причиной сильного влияния Народного Фронта на государственное управление. Это обстоятельство мешало претворению в жизнь преобразований, вело к ослаблению местных властей и разрыву их связей с центральной властью. Нагорно-карабахскую проблему пытались использовать для создания хаоса в обществе, заставляя центральные власти нарушать права армянской общины, уменьшать полномочия местных властей Нагорного Карабаха. Злоупотребляя возможностями, возникавшими в результате политических реформ, Народный Фронт исходил из тезиса, что «независимое государство на своей территории может делать все, что хочет». Народный Фронт, обвиняя власти в бездействии против армян, заставляя их нарушать права армянской общины и применять против неё силу, дискредитировал власти перед собственным народом и международным сообществом. Другая заинтересованная в отставке властей сила – Г. Алиев, избранный председателем Верховного Совета Нахичевани – не признавал в полной мере избранного президента Азербайджана и Конституцию, и оказывал всестороннюю поддержку Народному Фронту.

Среди политических преобразований, проведенных в АР в 1991 году, наибольшее историческое значение имеет Конституционный акт «О независимости АР». Этот документ декларировал не только политическую независимость, но и духовно-историческую независимость. Официальное объявление того, что в 1920 году Азербайджан был захвачен Россией, сформировало новый взгляд на азербайджанскую историю XX века. Этот документ пробудил не только чувство оптимизма и гордости за независимость, но и связанную с самоуправлением ответственность, а в некоторых случаях – беспомощность и страх. Этот документ, отмечавший в течении семидесяти лет проводившуюся Россией против АР колонизаторскую политику, безжалостную эксплуатацию природных ресурсов, разграбление национального богатства, преследования и массовые наказания азербайджанского народа, угнетение его национального достоинства, на самом деле подтверждал мысли, озвучивавшиеся Народным Фронтом на площадях, начиная с 1989 года, и поддерживал идею прекращения отношений между азербайджанским руководством и СССР. Несмотря на то, что этот документ имеет большое историческое значение, положения, на-

правленные на разрыв связей с Россией и многолетних отношений между двумя обществами, вместе со слухами о помощи российских вооруженных отрядов сепаратистам в Нагорном Карабахе укрепили у азербайджанского общества отрицательное отношение к России. Это привело к ослаблению фигуры А. Муталибова, имевшего «пророссийский» имидж.

4.2. Проблемы интеграции в Европу в контексте политики европейского соседства

Начиная с 1992 года Европейский Союз оказал Азербайджану помощь в размере более 400 млн. евро. За эти годы двухсторонние связи между ЕС и Азербайджаном развивались от этапа гуманитарной помощи к этапу сотрудничества и равноправного партнерства.

В данный момент сотрудничество между Азербайджаном и Европейским Союзом охватывает следующие сферы:

- Программа технического содействия (*TACIS*) действует в области правового, административного и институционального реформирования, содействует частному сектору и развитию экономики. Кроме этого, в рамках ТАСИС реализуется программа помощи вузам, *TEMPUS*, а также программы *TRASEKA* и *INOGEYT*.
- *Food Security Program* оказывает помощь правительству в осуществлении структурных изменений.
- *REHAB Program* ведет реабилитационную работу в районах, которые подверглись разрушению во время армяно-азербайджанской войны
- Программа экстренной помощи (*EKSAP*) содействует повышению уровня жизни населения и развитию экономики в Азербайджане

С помощью этих программ Европейский Союз содействует уменьшению бедности в Азербайджане, уровень которой в середине 90-х годов был более 60%. С этой целью ЕС начиная с 1992 года косвенно содействует повышению институционального потенциала и структурному реформированию правительства, а также прямо содействует мерам по соцобеспечению и экономическому развитию. Программы ЕС оказывают азербайджанскому правительству огромную помощь в осуществлении программы по уменьшению бедности.

Основная цель Договора о партнерстве и сотрудничестве между Азербайджаном и ЕС – содействие созданию рыночной экономики, обеспечение равных правовых условий для местных и зарубежных предпринимателей и интеграция азербайджанской экономики в мировую. С этой целью в рамках договора планируется ряд мер по приведению законодательства Азербайджана в соответствие с законодательством ЕС. Для координации работы государственных структур правительство Азербайджана сформировало Государственную комиссию по этому договору.

Цель политики ЕС в Азербайджане четко изложена в ряде документов, в том числе Стратегии ЕС по Азербайджану и Договоре о партнерстве и сотрудничестве. Не вызывает никаких сомнений и целесообразность европейских программ и проектов, как для решения задач ЕС, так и для самого Азербайджана и региона в целом. Надо отметить, что ЕС правильно оценивает трудности, связанные как с переходом к рыночной системе, так и с карабахским конфликтом. Но, к сожалению, иногда неверно оценивается политическая обстановка, лежащая в основе вышеперечислен-

ных трудностей и препятствующая их успешному решению. Это сказывается на определении приоритетов реализуемых проектов. Так как связи ЕС с Азербайджаном не могут строиться вне существующих политических и экономических реалий, ЕС следовало бы учитывать национальный контекст и сложившуюся политическую ситуацию.

Учитывая важность включения южнокавказских республик, в том числе и Азербайджана, в политику «европейского соседства», необходимо тщательно исследовать политику азербайджанского правительства, касающуюся приверженности европейским ценностям. Надо признать, что во многих законах, принятых парламентом в последние годы, формально учитывались демократические принципы, но в реальности никаких механизмов для осуществления этих законов нет. Такая обстановка очень вредна для понимания и принятия европейских ценностей азербайджанским обществом. Поскольку эти законы не работают, и правительство не несет ответственности за их выполнение, доверие к европейским ценностям год от года падает. Азербайджанское правительство не только не выполняет свои обязательства перед Советом Европы, но и способствует падению авторитета этой организации. Формально принимая соответствующие правовые решения, но не позволяя по-настоящему действовать таким демократическим институтам, как муниципалитеты, институт омбудсмена, совет прессы и недавно созданное общественное телевидение, правительство пытается играть двойную игру с азербайджанским обществом и Советом Европы.

На основании Стратегии безопасности в Европе, принятой Советом Европы в 2003 году, Южный Кавказ как один из важных регионов входит в сферу интересов Европейского Союза. Поэтому Европейская комиссия рекомендовала Совету Европы включить южно-кавказские республики, в том числе Азербайджан, в политику европейского соседства. Для этого Европейская комиссия подготовит специальные доклады о состоянии демократии, прав человека и верховенства закона в этих республиках, и о принимаемых ими мерах для развития этих областей. Кроме того, ЕС уделяет особое внимание развитию рыночных отношений. В числе основных условий включения в европейскую политику соседства – борьба против коррупции, организованной преступности и терроризма, поддержка гражданского общества, проведение судебных реформ, принятие конкретных мер для урегулирования региональных конфликтов. Нерешенный конфликт из-за Нагорного Карабаха и отсутствие со стороны правительств Азербайджана и Армении конкретных шагов в направлении его урегулирования препятствует не только экономической интеграции обеих республик во имя благосостояния их народов, но и их мирному сосуществованию в ближайшие несколько десятилетий.

Мы постарались показать важность европейских принципов для внутренней и внешней политики Азербайджана после разрушения тоталитарного советского режима и приобретения независимости, особенно в последние 10 лет алиевского режима. Цель ЕС – повышение благосостояния народов, входящих в этот союз, укрепление мира и безопасности, соблюдение прав человека и верховенство законов. Азербайджан как ближний сосед Европы после приобретения независимости декларировал свою приверженность правам человека и подписал основные Конвенции ООН, касающиеся основных прав и свобод человека. Как член ОБСЕ и Совета Европы, Азербайджан также подписал Европейскую конвенцию о защите основных прав и свобод человека. Большое политическое значение имело подписание Азербайджаном основных конвенций Международной организации труда (МОТ), касающихся повышения трудовых стандартов и защиты социальных прав.

К сожалению, исследование политической, экономической и социальной ситуации в Азербайджане еще раз доказывает, что подписание различных конвенций или декларирование приверженности европейским принципам еще не означает принятия их в реальности. Надо учитывать, что для реализации этих принципов необходима политическая воля правительства Азербайджана. Исторический шанс, открывшийся Азербайджану с его вступлением в различные международные организации (в том числе в Совет Европы, ОБСЕ и ООН) и включением в политику европейского соседства, должен быть использован для построения демократического общества и интеграции в европейскую семью.

Литература:

1. Конституция (Основной закон) Азербайджанской ССР – Баку, 1978
2. Конституция (Основной закон) Азербайджанской ССР- Баку, 1990
3. Свод законов (1989-2004)- Баку, 2004 (на азербайджанском языке)
4. Конституция (Основной закон) АР- Баку, 1995
5. Конституция (Основной закон) АР-Баку, 2002
6. Кодексы АР- Баку, 2004 (на азербайджанском языке)
7. Избирательный Кодекс АР- Баку 2003 (на азербайджанском языке)
8. Country Strategy Paper 2002-2006 (Документ Европейского Союза)
9. Poverty Reduction and National Development Programme of Azerbaijan (2003-2005)- Баку, 2003
10. European Community Technical Assistance Programme: Exceptional Assistance to Azerbaijan, TACIS 1998
11. The European Union and Azerbaijan – Partnership and Co-operation Agreement (PCA), 1996
12. Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation, 2004
13. Философская энциклопедия, Москва , 1992
14. Научно-практический журнал «Проблемы местного самоуправления» (1-18 номеров)- Баку, 2001-2004
15. Сообщение Европейской Комиссии. Европейская политика соседства. Стратегический документ. Брюссель, 12.05. 2004

Международная конференция

Конституционные/политические реформы в Грузии, Армении и Азербайджане: Политическая элита и голос народа

*Конференция организована Кавказским институтом мира, демократии
и развития совместно с организацией International IDEA*

*18-19 марта 2005 года, «Шератон Метехи Палас»
Тбилиси, Грузия*

Отчет о конференции¹

Международная конференция «Конституционные/политические реформы в Грузии, Армении и Азербайджане: Политическая элита и голос народа» состоялась в Тбилиси, Грузия, 18-19 марта 2005 года. Она была организована Международным институтом демократии и поддержки выборов (International IDEA), функционирующей в Швеции межправительственной организацией, и грузинской неправительственной организацией «Кавказский институт мира, демократии и Развития» (CIPDD), в рамках совместного проекта IDEA/CIPDD – «Голос Грузии в процессе конституциональных и политических реформ», июнь 2004 – август 2005 года.

Целью конференции был обмен информацией о процессе реформ в трех Закавказских республиках – Армении, Азербайджане и Грузии – и перспективах их интеграции в европейское сообщество. При этом акцент был сделан на ходе конституциональных и политических реформ в Грузии.

В конференции приняли участие около 55 делегатов: представители грузинского правительства и гражданского общества, эксперты из Армении и Азербайджана, а также представители международных организаций и дипломатического корпуса. Конференцию открыли г-жа Армине Аракелян (Региональный представитель и руководитель программ Южного Кавказа – Европы, International IDEA), г-жа Нино Бурджанадзе (председатель парламента Грузии) и г-н Жак Вантомм (первый советник, Европейская делегация по Грузии и Армении).

¹ Данный отчет был подготовлен Татой Махатадзе, одним из докладчиков конференции, на основании заметок и стенограммы конференции.

Вступительная сессия

Докладчики: г-н Гиа Нодиа (председатель Кавказского института мира, демократии и развития)
г-жа Армине Аракелян (региональный представитель и руководитель программ Южного Кавказа – Европы, International IDEA)
г-жа Нино Бурджанадзе (председатель парламента Грузии)
г-н Жак Вантомм (первый советник, Европейская делегация по Грузии и Армении)

Гиа Нодиа, председатель Кавказского института мира, демократии и развития, открыл конференцию и приветствовал ее участников. Он рассказал о предпосылках проекта и объяснил роль International IDEA и CIPDD в проекте, подчеркнув при этом, что проект направлен на популяризацию демократических ценностей путем распространения знаний о демократии, и что он собрал экспертов для изучения перспектив развития демократии в трех закавказских республиках. Докладчик отметил, что со времени „Революции роз“ в Грузии осуществляется процесс серьезных конституционных реформ, и в будущем ожидаются большие перемены. До последнего времени и грузинские и международные эксперты, включая Совет Европы, критиковали новое грузинское правительство за проведенные в феврале конституционные изменения и за то, что процесс, приведший к ним, был недостаточно охватывающим. Однако грузинское правительство объяснило их требованиями переходного периода. Г-н Нодиа выделил два основных вопроса, которые стали темой исследования: 1) отношения между президентской и парламентской властью; и 2) отношения между центральным правительством и региональными властями, что на данный момент является одним из наиболее жгучих политических вопросов в Грузии. Он также высоко отозвался о деятельности International IDEA в Грузии, включая первый проект этой организации в 2001-2003 годах. Проект был осуществлен группой грузинских экспертов, с участием практиков и представителей общественности, и имел целью оценить состояние демократии в Грузии.

Нино Бурджанадзе, председатель парламента Грузии, приветствовала участников и выразила надежду на еще более интенсивное региональное сотрудничество в будущем. По ее словам, Грузия находится на ответственной стадии своего развития, и парламенту предстоит сыграть важную роль. Докладчик подчеркнул, что важнейшей задачей грузинского правительства является укрепление демократических институтов государства. Определенные события в прошлом, включая конституционные реформы февраля 2004 года, изменили систему центральной власти. Докладчик отметил, что реформы необходимо было утвердить на основе более широкого обсуждения, поскольку грузинская общественность желала участвовать в политическом процессе и была готова к этому. По мнению Бурджанадзе, темы конференции имеют большое значение для Грузии и других стран, находящихся на пути серьезных реформ. Она выделила такие вопросы, как разделение государственной власти, введение системы сдержек и противовесов, сотрудничество между различными ветвями власти и, что особенно важно, вопрос децентрализации и местного правления.

Армине Аракелян, региональный представитель и руководитель программ Южного Кавказа – Европы, International IDEA, приветствовала участников и рассказала о том, как International IDEA содействует строительству демократических институтов путем привлечения к участию в этом процессе простых граждан. Она отметила, что региональный проект и программа IDEA в Грузии начались четыре года

назад и основывались на принципе местного партнерства. Основная идея заключалась в том, чтобы привлечь специалистов и широкую общественность к совместной работе, для того чтобы выявить, как оценивается в стране состояние ее демократического развития и определить будущее направление действий. Анализ политических реформ был представлен в виде программных документов. Г-жа Аракелян подчеркнула, что поддержка демократии не является вмешательством во внутренние дела государства, или навязанным сверху или извне процессом, а направлена на то, чтобы усилить чувство гражданственности в обществах и народах, и научить их принимать ответственные демократические решения и строить собственные демократические государства, а также на поддержку альтернативных демократических инициатив на местах, ставящих целью удовлетворение потребностей в развитии и самовыражении отдельных граждан и сообществ. От имени International IDEA г-жа Аракелян выразила благодарность Агентству развития и сотрудничества Швейцарии (SDC) за помощь и финансовый вклад в бюджет IDEA, а также посольствам и консульским службам стран членов International IDEA в Армении и Грузии: Его превосходительству Гарри Моленаару, послу Нидерландов в Армении и Грузии, и Его превосходительству Дипаку Вохра, послу Индии в Армении и Грузии. В заключение она поблагодарила всех армянских, азербайджанских и грузинских экспертов и представителей общественных организаций из центра и регионов, власти Грузии и европейских и международных партнеров за их вклад и участие в осуществлении этой программы.

По мнению **Жака Вантомма**, первого советника Европейской делегации по Грузии и Армении, европейская интеграция страны является самой честолюбивой целью грузинского правительства. Он подчеркнул важность обсуждавшихся на конференции тем и заявил, что Европейский Союз с интересом следит за ходом политических реформ в Грузии. По словам докладчика, ЕС уделяет основное внимание вопросам демократизации, верховенства закона и эффективного правления. Г-н Вантомм рассказал о новых рамках сотрудничества между ЕС и тремя республиками, в частности, о политике соседства ЕС, которая предоставляет странам, граничащим с ЕС, возможность участвовать в мероприятиях ЕС и укрепить свою безопасность. Она также развивает привилегированные отношения с соседями, предусматривая при этом финансовую помощь.

Пленарное заседание 1. Европейский выбор Грузии и конституциональные/политические реформы в Грузии: политика и общественное мнение.

Модератор: Джонатан Уитли (Независимый институт, Берлин)

Докладчики: Марина Мусхелишвили и Луиза Арутюнова
(Центр социальных исследований).

Презентация. Первый докладчик, Марина Мусхелишвили из Центра социальных исследований (ЦСИ) представила документ, рассказывающий о предпосылках конституционных изменений в Грузии и результатах социологического исследования, проведенного ЦСИ в рамках совместного проекта IDEA/CIPDD, посвященного процессу конституциональных/политических реформ в Грузии и соответствующему общественному дискурсу (см. исследовательские работы в данной главе). Далее описывается обсуждение ее презентации и документов.

Дискуссия. Обсуждение темы открыл Гиа Нодиа, который назвал эту работу интересным и новаторским исследованием, хорошо показывающим врожденные про-

блемы Грузии в области демократического развития. После этого он обсудил одно из утверждений исследования о дихотомии между правительством, ориентированным на достижение цели, и обществом, ориентированным на процесс демократического развития Грузии, подчеркнув, что для выхода из этого заколдованного круга правительство должно научиться правильно управлять процессом, и общество должно больше думать об эффективных средствах достижения цели. Однако, по его словам, ориентацию на цель и процесс нельзя рассматривать как две равные альтернативы: государственная политика должна быть в первую очередь ориентирована на достижение цели, а процесс будет оправдан, только если он ведет к осуществлению этой задачи. По мнению г-на Нодиа, было бы неправильно говорить, что правительство Грузии (предыдущее или сегодняшнее) было главным образом ориентировано на достижение цели, а общество было обеспокоено легитимностью процесса: люди главным образом хотят, чтобы правительство было действенным, то есть могло осуществлять конкретные задачи. Именно неэффективность стоила Шеварднадзе его популярности. Нынешнее правительство сможет сохранить свою популярность только эффективной деятельностью. Гражданское общество должно научиться обсуждать вопросы эффективности, а не просто концентрироваться на особенностях процесса (хотя они, конечно, тоже важны). Он привел в пример полицию: ее работу необходимо оценивать не только по тому, насколько она коррумпирована, но в первую очередь по ее способности задерживать преступников. Г-жа Мухелишвили согласилась с мнением Нодиа о том, что процесс должен определяться целью. Однако, по ее словам, проблема заключается в том, что грузинское общество не является структурно дифференцированным обществом, и в нем отсутствует четкое разделение между гражданским и политическим обществом. Поэтому общество не в состоянии контролировать процесс достижения цели правительством. Г-н Нодиа согласился, что грузинское общество было действительно неструктурированным в том смысле, что в нем отсутствовали четко выраженные интересы и/или социальные группы внутри общества. Однако он не согласился с необходимостью четкого разделения между гражданским и политическим обществом. Наоборот, по его мнению, проблема заключается в том, что дискурс гражданского общества в Грузии склонен к аполитичности, то есть пытается противопоставить себя политическому обществу, утверждая, что политика плохая и коррумпированная, в то время как гражданское общество хорошее и честное, и поэтому следует избегать участия в политических процессах, чтобы не замарать себя. По словам г-на Нодиа, корни такого отношения следует искать в посткоммунистическом диссидентском дискурсе. В более развитых демократиях, например в американском обществе, нет четкого разделения между гражданским и политическим обществом, и существует значительная степень горизонтальной мобильности от правительства к гражданскому обществу и наоборот. В американском гражданском обществе не считается постыдным иметь политические связи. Г-н Нодиа заключил, что именно настойчивые требования размежевать гражданское и политическое общество стали одной из причин, по которой наши общества попали в заколдованный круг.

Г-жа Мухелишвили заявила, что посттоталитарные страны, где гражданские общества еще более пассивны, чем в поставторитарных государствах, вряд ли смогут достичь такого же положения как в США. Она повторила, что целью исследования было выяснить, имеет ли принцип конституционализма (ограниченного правительства) какие-либо перспективы в Грузии. Его результаты показали, что достичь конституционализма можно путем конструктивного диалога между различными дискурсами. Однако в сегодняшней ситуации граждане продолжают настаивать на своей

позиции, в то время как политики повторяют свои заявления, и нет никакого диалога между ними.

Отвечая на вопрос азербайджанского эксперта Маиса Гулалиева о причинах падения, неэффективности или слабости предыдущего правительства, г-жа Мусхелишвили ответила, что понятие слабого правительства необходимо отличать от неэффективного правительства, и обоих не следует путать с активным правительством. У нас в Грузии не было авторитарного режима, нет его и сейчас, сказала она. Отвечая на вопрос, почему в Грузии остаются неизменными ценности, несмотря на столько перемен, г-жа Мусхелишвили сказала, что социальное развитие – это медленный процесс. Политическая культура сохраняется долгое время. Грузия все еще нуждалась в харизматическом лидере. Определенные взгляды изменятся, но некоторые из них останутся, сказала она. Сменилось всего лишь одно поколение, поэтому определенные изменения возможны, но радикальные перемены крайне маловероятны, добавила она.

Джонатан Уитли спросил о значении выявленных дискурсов для конституционализма, предложив обсудить, почему верхняя палата, сформированная путем выборов в одномандатных избирательных округах, создаст угрозу внедрения ценностей традиционализма. Предметом обсуждения стало решение парламента сократить число депутатов до 150 человек, из которых 50 будут членами верхней палаты. Было отмечено, что, несмотря на принятое решение избирать 50 членов верхней палаты в одномандатных округах, сами округа пока еще не были определены. Этот факт всем показался странным. Г-н Нодиа заявил, что сократив число депутатов, парламент проявил уважение к результатам референдума, хотя и вновь повторил ошибку организаторов референдума, которые не рассмотрели этот вопрос в контексте административно-территориальных реформ. Вахтанг Хмаладзе возразил, что в конституционных реформах не определено, какое членство в одномандатных округах будет применяться. Согласно реформам, этот вопрос будет определен в отдельном законе, сказал он. По словам Хмаладзе, это может быть сделано без увязывания с административно-территориальным устройством государства. Другой вопрос, насколько целесообразно иметь двухпалатный парламент, который может быть роскошью, сказал он, добавив, что необходимо принять во внимание сложившиеся в Грузии реалии и рассмотреть проблемы Абхазии и Южной Осетии. Хмаладзе отметил, что двухпалатный парламент кажется ему подходящим механизмом, рычагом баланса внутри парламента, когда будут решены проблемы Абхазии и Южной Осетии. Поэтому эту возможность необходимо сохранить для разрешения конфликтов. Тот факт, что палаты будут формироваться путем разной системы выборов, может быть даже более предпочтительным и выгодным для сохранения баланса, сказал он.

Пленарное заседание №2. Структура национальной власти в Грузии

Модератор: Гвидо Галли (руководитель программ/ демократизация и разрешение конфликтов, штаб-квартира International IDEA)

Докладчики: Вахтанг Хмаладзе, эксперт проекта IDEA/CIPDD
Джонатан Уитли (Независимый Университет, Берлин)

Презентация. Вахтанг Хмаладзе представил программный документ, разработанный группой местных грузинских экспертов. За его презентацией последовали критические замечания Джонатана Уитли (см. оба документа в данной книге). Леван

Бежашвили, председатель парламента Грузии по юридическим вопросам, который должен был выступить с третьим докладом, не смог участвовать по причине неотложных дел в парламенте.

Обсуждение. Открыв обсуждение ответом на замечание г-на Уитли, г-н Хмаладзе согласился, что они действительно обсудили возможность предоставления президенту права роспуска парламента, в случае если парламента вынесет вотум недоверия правительству и после двух этапов голосования не сможет назначить новое правительство. Таким образом, выбор правительства будет привязан к волеизъявлению народа, используя произвольные решения парламента. Однако г-н Хмаладзе не согласился с тем, что было бы целесообразно предоставить президенту право накладывать вето на решения парламента. По словам г-на Уитли, в идеальном случае парламента должен назначать правительство, а президент не должен иметь права вмешиваться в этот процесс. Его предложение включало в себя понятие модели с двойной защитенностью, поскольку в Грузии существует двойная опасность – с одной стороны, суперпрезидентская власть, когда президент обладает неограниченными полномочиями, а с другой стороны, опасность парламентарной системы, в которой неинституционализованный партийный система может привести к нестабильному правительству и неспособности избрать исполнительную власть.

В ответ на предыдущее замечание одного из участников, Автандил Деметрашвили, другой член экспертной группы, объяснил, почему конституция предусматривает создание верхней палаты, но ничего не говорит о федеральном устройстве Грузии. Первоначальный вариант содержал оба положения, но в процессе дебатов второе из них было изъято из текста – остался только пункт о верхней палате. По его словам, важной фазой формирования двухпалатного парламента будет решение о территориальном устройстве страны. Без такого решения введение двухпалатного парламента будет нереальным. Однако он не согласился с тем, что такие парламентарные характерны только для федеративных государств.

Гиа Нодиа и Аарон Адибекян, эксперт из Армении, заинтересовались у группы экспертов об их видении государственного строительства в сложившихся условиях, учитывая необходимость адаптации общепризнанных либерально-демократических ценностей к грузинским реалиям. Г-н Нодиа сказал, что стратегия существующего правительства вполне ясна: она подразумевает стремительную модернизацию в стране, установление более эффективной государственной власти и создание макроэкономических предпосылок для прогресса. Власти считают, что для достижения этих целей им придется осуществить непопулярные реформы, и в течение этого болезненного процесса им необходимо укрепить конституциональные гарантии своей власти. По словам Нодиа, власти понимают, что модель, появившаяся на свет в результате принятых в феврале 2004 года конституционных поправок, далека от совершенства, и обещают сменить ее в течение семи лет. Можно соглашаться или не соглашаться с такой стратегией, но она применяется. Однако в представленном программном документе отсутствует видение того, какой должна быть стратегия, и как должно действовать государство, заключил г-н Нодиа.

Почти все участники обсуждения сошлись на том, что семипроцентный барьер был слишком высоким. Однако некоторые участники также поставили под сомнение целесообразность введения четырехпроцентного избирательного барьера, предложенного в программном документе. Авторы документа утверждали, что четырехпроцентный барьер позволит парламента выражать волю большинства избирателей. Г-н Нодиа

посчитал эти аргументы недостаточно убедительными. Если идея состоит в том, чтобы получить более представительный парламент, то почему бы тогда не ввести однопроцентный или двухпроцентный барьер, вместо четырехпроцентного, отметил он. С другой стороны, в 1992-95 годах в Грузии был очень представительный, но в то же время совершенно недееспособный парламент. Он добавил, что в действительности маленькие партии не всегда представляют интересы какого-либо сегмента общества. По его словам, утверждение, что более представительная система лучше, даже если она менее эффективна, не является аксиомой.

Арарат Есоян из Ахалкалаки поинтересовался, сможет ли создание этнических партий помочь в решении проблем на горизонтальном уровне правительства. Г-н Хмаладзе ответил, что, по его мнению, политические партии следует создавать на основе общей идеологии, а не этнического фактора, и поэтому он не понимает, каким образом этнические партии могут способствовать единству Грузии как государства.

Г-н Уитли сказал, что одним из логических обоснований для создания верхней палаты является необходимость представлять разнообразные интересы. Поэтому верхней палате потребуется каким-то образом представлять и интересы меньшинств. Однако выборы в верхнюю палату, если таковая будет создана, должны осуществляться на основании хорошо продуманной системы, для того чтобы обеспечить ее истинно представительский характер. В сегодняшней ситуации этнические меньшинства принимают слабое участие в политической жизни Грузии из-за языкового барьера и недостаточной представленности во властных структурах, и верхняя палата способна решить эту проблему, заявил г-н Уитли.

По словам Ги Нодиа, в грузинской политической элите доминирует мнение о том, что следует избегать институционализации этнических меньшинств, а принцип равноправия всех граждан должен быть основополагающим. И все же, необходимо решить проблему: примерно 16-17% населения не интегрированы из-за своей национальной принадлежности, и они не рассматривают существующие политические партии как механизм участия в политической жизни. Поэтому, хотя г-н Нодиа и разделил мнение о том, что хорошие партии должны строиться на политических и идеологических ценностях, а не на национальном факторе, опыт бывших социалистических стран, таких как Болгария, показывает, что создание этнических партий не приводит к концу света и не обязательно вызовет партикуляризацию определенных групп. На начальном этапе этнические партии могут фактически быть лучшим механизмом интеграции, чем верхняя палата. В заключение, он в принципе согласился с тем, что этнические партии не принесут ничего хорошего и не соответствуют нормальной политической системе, но их недостатки должны быть доказаны политической практикой, а не путем запрета этих партий.

Леван Рамишвили из Института Свободы заявил, что иногда представители руководящей партии оправдывают необходимость сохранения семипроцентного барьера тем, что изменение этого барьера может привести к созданию этнических партий. Так что, даже если такие партии будут разрешены по закону, этот барьер будет всегда сдерживать представительность этих партий.

Джонатан Уитли согласился с г-ном Нодиа в том, что этнические партии могли бы действительно стать более эффективным механизмом представительства национальных меньшинств. В таком случае было бы необходимо снизить этот барьер. Это относится к преодолению избирательного барьера для кандидатов, баллотирующихся в парламент по партийным спискам, поскольку каждое из двух крупнейших нацио-

нальных меньшинств, армянская и азербайджанская общины, составляет шесть процентов общего населения страны. Маловероятно, чтобы все представители этих меньшинств проголосовали за одну партию. Поэтому было бы целесообразно опустить барьер ниже пяти процентов, если этим партиям будет позволено представлять национальные меньшинства. Г-н Нодиа отметил, что в изменении барьера нет крайней необходимости потому, что этнические партии могут вступать в коалиции с другими партиями.

Сергей Минасян, эксперт из Армении, согласился с тем, что запрет этнических партий увековечит существующую ситуацию, в соответствии с которой этнические меньшинства номинально представлены в каждой партии. Он назвал совершенно беспочвенными опасения, что этнические меньшинства могут оказывать чрезмерное влияние на общегосударственные решения, поскольку национальные меньшинства составляют лишь 12-13% общего населения страны. Г-н Хмаладзе сказал, что боится не влияния этнических партий на государственные решения, а того, что создание этих партий может привести к отчуждению граждан Грузии друг от друга, вместо единения и интеграции.

Леван Рамишвили предположил, что, принимая во внимание несбалансированную конституционную модель правительства, в соответствии с которой парламент значительно ослаблен, создание верхней палаты и разделение парламента может еще больше ослабить парламент и усилить исполнительную власть.

Г-н Уитли согласился с тем, что создание верхней палаты может усилить исполнительную власть. По его словам, существует опасность того, что верхняя палата может фактически усилить вероятность государственного авторитаризма. В качестве примера он привел Казахстан. Г-н Уитли признал, что хотя в некоторых местах верхняя палата не повышала вероятность государственного авторитаризма, она имела склонность к укреплению президентской власти и ослаблению парламента, и поэтому необходимо избегать повторения подобных сценариев.

Рахман Бадалов, эксперт из Азербайджана, скептически отозвался о требованиях правительства организовать такие дебаты. По словам Гии Нодиа, проблема правительств Закавказских республик заключается не только в авторитаризме, но и в отсутствии механизмов формирования политики. В частности, проблема в том, что правительство Грузии может иметь общую стратегию, но не иметь конкретной политики.

Пленарное заседание №3. Распределение власти между общегосударственными и региональными уровнями власти в Грузии

Модератор: Армине Аракелян (региональный представитель и руководитель программ Южного Кавказа – Европы, International IDEA)

Докладчики: Давид Лосаберидзе (эксперт проекта CIPDD/IDEA);
Александр Михайлов (эксперт Совета Европы)

Презентация. Давид Лосаберидзе представил программный документ о ситуации, сложившейся в Грузии в системе местного самоуправления. Эксперт Совета Европы Александр Михайлов изучил этот программный документ (оба документа включены в данную книгу). Г-н Михайлов представил собственный взгляд на предпочтительную модель развития местного самоуправления в Грузии. Г-н Вано Хухунашвили, заместитель председателя парламентского комитета по региональной поли-

тике, местному самоуправлению и высокогорным районам, который должен был присутствовать на заседании, прислал свои извинения в связи с тем, что он не может участвовать по причине болезни.

Г-н Михайлов отметил, что сегодня в Грузии достигнуто общее понимание того, что существующая система местного самоуправления непригодна, и поэтому требуется разработать новую цельную и ясную систему. Необходимость децентрализации и территориально-административного деления была еще больше усилена тем фактом, что некоторые другие реформы, осуществлявшиеся в Грузии, надо было рассматривать в контексте децентрализованного регионального устройства. Наиболее критическая стадия уже пройдена – правительство заявило о своем интересе в децентрализации и сделало это направление одним из своих приоритетов. Президент и правительство понимают, что необходимо избавиться от тех положений конституции, которые требуют отложить решение вопроса административно-территориального устройства Грузии до восстановления территориальной целостности государства. Административно-территориальная реформа может повысить качество государственного управления в Грузии и обеспечить такие экономические результаты, которые важны для интеграции страны в европейские структуры. В настоящее время ни одна европейская программа не может функционировать на местном уровне в Грузии, поскольку органы местного самоуправления не имеют собственных финансовых средств и имущества, отметил г-н Михайлов.

Г-н Михайлов рассказал также о возможных уровнях государственного правления, подчеркнув, что, как показал европейский опыт, такие страны как Грузия должны иметь три уровня: центральный, региональный и местный. Он предположил, что наиболее подходящей для Грузии была бы европейская модель, в соответствии с которой органы местного самоуправления усилены на первом уровне, а регионы управляются как децентрализованные единицы. После этого, в течение 5 или 10 лет станет возможно ввести самоуправление на региональном уровне. Михайлов также предположил, что деление на регионы может быть решено на основе размеров регионов. По его мнению, оптимальным может быть регион с населением в 30 тысяч человек. В этом случае Грузия будет поделена на 120 регионов. Он заявил, что в такой стране как Грузия будет трудно объединить несколько местных самоуправлений в один регион. Однако, добавил он, выбор модели регионального деления находится целиком в компетенции грузинского правительства.

Затем г-н Михайлов рассказал о функциях региональных правительств, отметив, что их функцией должно быть развитие региона. Назначенный президентом губернатор будет иметь право контролировать и координировать деятельность центральных правительственных органов на данной территории и будет отвечать за реализацию государственной политики на региональном и местном уровнях, заявил он, добавив, что Абхазия может получить особый статус и будет управляться не назначаемым президентом губернатором, а органами местного самоуправления на региональном уровне.

После этого г-н Михайлов говорил о значении масштаба местных правительств, подчеркнув, что в мире существуют две системы: сильные местные советы и слабые мэры, и наоборот. В наших странах, по его словам, необходимо, чтобы советы избирались по пропорциональной системе, а мэры – по мажоритарной. Мэры будут представлять муниципалитеты, но все функции, включая бюджет, финансы, имущество, политику и стратегию должны осуществляться советами. Такой паритет позволит предотвратить коррупцию и конфликты интересов. Эта система хорошо за-

рекомендовала себя во многих странах. Что касается жителей сел, которые останутся без собственных органов местного самоуправления, то они смогут избрать собственных мэров, которые будут представлять их интересы, в то время как муниципальные центры не будут иметь мэров – их функции будут осуществляться мэрами муниципалитетов.

Затем он коснулся вопроса разделения полномочий. Полномочия должны быть четко разделены: например, среднее образование может входить в компетенцию органов местного самоуправления, в то время как высшее образование и выработка стратегии будут прерогативой центрального правительства. Необходимо избегать издания слишком большого числа законов, добавил он, перечислив несколько законов, которые следует принять в Грузии, в частности закон об административно-территориальном устройстве государства, закон о региональном развитии, закон об имуществе органов местного самоуправления и закон о местном бюджете.

Затем г-на Михайлова попросили рассказать о программе децентрализации грузинского правительства, которая пользуется поддержкой Европейской комиссии. По его словам, в рамках программы в июле 2004 года была сформирована государственная комиссия при президенте страны, которая подготовила план действий. В состав комиссии входят эксперты парламента, исполнительных структур, и неправительственных организаций. Планом действий предусмотрено проведение таких мероприятий, как ратификация Европейской хартии местного самоуправления, создание ассоциации органов местного самоуправления и разработка законов об имуществе и бюджете органов местного самоуправления. Многие из этих задач были уже осуществлены: Грузия подписала Европейскую хартию местного самоуправления, ассоциация сформирована, а законопроекты об имуществе и бюджете органов местного самоуправления внесены в парламент для обсуждения. В настоящее время комиссия приступила к следующему этапу выработки политики, после которого будут созданы рабочие группы по каждому конкретным направлениям.

Г-жа Аракелян попросила г-на Лосаберидзе оценить уровень готовности грузинских властей провести реформы по созданию истинно демократической и основанной на правах человека системы местного самоуправления в Грузии. Было отмечено, что накануне он присутствовал на заседании государственной комиссии, о которой упоминал г-н Михайлов. Г-н Лосаберидзе заявил, что примерно в течение последнего года грузинское правительство затягивало передачу власти органам местного самоуправления. Однако последнее заседание показало, что дело сдвинулось с мертвой точки. Теперь правительство проявляет больше готовности к изменениям и быстрым реформам, может быть, вследствие растущего давления с Запада, а также потому, что политическая элита, по-видимому, осознала, что нельзя управлять страной из одного центра.

Давид Лосаберидзе добавил несколько замечаний по поводу Европейской хартии местного самоуправления, заявив, что Хартия войдет в силу 1 апреля 2005 года. Как только она будет ратифицирована и войдет в силу, против любой страны, не выполняющей ее положения, будут применяться санкции. Президент и правительство понимают значение этого документа, сказал он, и президент поручил комиссии подготовить пакет законодательных актов и основных принципов к концу мая. Было достигнуто соглашение относительно того, что приоритетным для Грузии должен быть первый, муниципальный, уровень местного самоуправления. К концу апреля комиссия завершит работу над соответствующими законопроектами, так что прогресс в этом вопросе вполне реален, заявил г-н Лосаберидзе.

Обсуждение. За докладами Лосаберидзе и Михайлова последовало обсуждение. Наибольшее количество вопросов вызвала сама хартия. Г-н Лосаберидзе объяснил, что Хартия была принята в 1985 году в качестве пакета рекомендаций для стран членов ЕС. С течением времени она превратилась в конвенцию. Основные принципы Хартии включают права органов местного самоуправления, такие как право на собственность и право на собственный бюджет, а также принцип прозрачности. Хартия содержит целый ряд положений, и государства сами выбирают те из них, которым они будут следовать. Государства могут ратифицировать Хартию с оговорками в связи с некоторыми из ее положений, однако Хартия имеет большую силу, чем соответствующее национальное законодательство.

Арарат Есоян отметил, что консолидация местного самоуправления может привести к ситуации, когда небольшие административные единицы останутся без управления. Он привел в пример Джавахети, в состав которого входят пять сел, жители которых вынуждены ездить в центр для получения даже самых простых документов. По мнению г-на Есояна, консолидация местного самоуправления может привести к разногласиям на почве исторических и культурных факторов, поскольку некоторые села могут потребовать привилегий по отношению к другим и могут не согласиться с тем, чтобы их лишили реальных прав и включили в состав более крупной единицы. Кроме этого, г-н Есоян заявил, что если должность мэра села будет выборной, это приведет к созданию четырехуровневой системы государственного правления, а не трехуровневой, о которой шла речь во время обсуждения. Проблема языка останется, сказал г-н Есоян, вновь заострив внимание на проблеме государственного языка в регионах и предположив, что региональное деление должно сопровождаться введением системы использования двух языков в определенных регионах, с учетом прав этнических меньшинств.

Маис Гулалиев отметил, что рекомендации европейских экспертов для Закавказских республик могут не подойти им, и предложил учитывать местные особенности. Г-н Михайлов охарактеризовал это как евроскептицизм, подчеркнув, что бывшие социалистические страны не могут позволить себе такую роскошь, как пробовать различные модели и допускать ошибки. Он заявил, что эти страны должны начать с общепринятых стандартов, которые были испытаны в течение многих лет. Международное сообщество никогда не оказывает давления на государства. Предлагаются только механизмы развития, понимания, образования и обсуждения, после чего государства начинают меняться, сказал он.

Роберт Мурадян, представитель местного совета Ахалциха, подчеркнул необходимость повышения квалификации работников органов местного самоуправления. Он отметил, что когда людей избирают в местные советы, они имеют минимальное представление о своих будущих обязанностях. Вместе с недостатком ресурсов и финансов, это серьезная проблема, сказал он. Он рассказал о своем примере – когда его избрали, он не имел ни малейшего понятия о местном самоуправлении. Г-н Мурадян предложил создать учебно-консультационный центр для работников органов местного самоуправления.

Г-н Аслан Чанидзе из Батуми скептически отозвался об эффективности написанных законов. Он указал на необходимость принимать во внимание множество факторов, для того чтобы законы были действенными. Он также подчеркнул значение осведомленности общества. По его словам, люди часто не знают, какие меры готовит правительство. Европейский Союз и международное сообщество должны оказать давление на правительство, для того чтобы оно разработало эффективные

законы и исполняло их. Арарат Есоян согласился с вышесказанным, заявив, что в Джавахети не поступала никакая информация о подготовке законодательства или о создании комиссии. Если такая ситуация станет постоянной, и люди не будут участвовать в этом процессе, тогда некому будет проводить в жизнь выработанные в центре реформы, сказал он.

В заключительном слове Александр Михайлов сказал, что группа экспертов посетит регионы с целью обсуждения законопроектов. Стратегия заключается в том, чтобы оказать одновременное давление на верхи и низы. Недавно созданная ассоциация органов местного самоуправления выработала общегосударственную стратегию образования, и было бы целесообразно привлечь органы местного самоуправления к ее реализации, сказал он. Г-н Михайлов также заявил, что Грузия намерена ввести пропорциональную систему выборов на низшем уровне, для того чтобы усилить партийную систему в стране. Это будет отступлением от международных стандартов, но мы в любом случае верим, что для Грузии необходимы пропорциональные выборы, сказал он в заключении.

Пленарное заседание №4. Конституциональные/политические реформы в Армении и европейская интеграция.

Модератор: Его превосходительство Дипак Вохра
(посол Индии в Армении и Грузии)

Докладчики: Сос Гимишян (эксперт);
Аарон Адибекян (эксперт);
Сергей Минасян (эксперт)

Презентация. Сос Гимишян, эксперт из Армении, представил программный документ о ходе политических/конституциональных реформ в Армении. Он вкратце описал систему государственного правления в Армении, а также конституцию страны. По его словам, конституция Армении предоставляет определенные гарантии для реализации полномочий местного самоуправления. Система местного самоуправления регулируется примерно десятком законов. Армения ратифицировала Европейскую хартию и приняла определенное число законодательных актов для регулирования процесса местного самоуправления. Однако, хотя компетенция органов местного самоуправления определена на законодательном уровне, на практике они довольно ограничены, поскольку органы местного самоуправления не имеют возможности выполнять свои функции из-за отсутствия материальных и финансовых ресурсов. Центральное правительство оправдывает свое нежелание предоставлять финансовые средства органам местного самоуправления тем, что они слабы и не могут нормально функционировать, сказал г-н Гимишян.

Г-н Гимишян выделил два главных условия, необходимых для развития переходных стран: (1) верховенство закона и непредвзятая и справедливая судебная система; и (2) децентрализация власти, т. е. создание дееспособного местного самоуправления.

Затем г-н Гимишян описал конституцию Армении, особенно те положения, которые касаются местного самоуправления. Он отметил, что конституция проводит четкое разделение между центральным правительством и органами местного самоуправления. Согласно конституции, ни президент, ни центральное правительство не имеют права навязывать свою волю органам местного самоуправления или управлять ими.

По его мнению, это положение имеет большое значение для демократического развития. Далее, он сказал, что в соответствии с одной из глав конституции, посвященной местному самоуправлению, органы местного самоуправления – советы и муниципалитеты – должны быть выборными. Конституция также закрепляет права на имущество, включая финансовые ресурсы, собственные доходы и местные бюджеты. В конституции Армении говорится, что органы местного самоуправления ответственны только перед законом.

Далее г-н Гимишян говорил о новом проекте конституции, о его положительных и отрицательных сторонах. В частности, он сказал, что основной проблемой конституции является то, что правительство может выразить недоверие избранным мэрам городов. Эта практика успешно применяется в Армении против оппозиционно настроенных мэров. С 1996 года правительство выразило вотум недоверия более чем в 120 случаях, 90% из которых не имели достаточного правового обоснования. Поэтому было бы целесообразным изъять этот пункт из конституции. Вместо этого в новой конституции вотум недоверия распределяется по местным советам. Если новая конституция будет утверждена, местное самоуправление не будет независимым, а станет всего лишь придатком центрального правительства. Другим недостатком проекта новой конституции является то, что состав местных советов определен в нем в количестве от 5 до 15 человек – центральное правительство сможет легко манипулировать такими малочисленными советами. Единственным позитивным изменением, предложенным в проекте новой конституции, является положение, дающее право органам местного самоуправления обращаться в конституционный суд. Из конституции был изъят параграф о том, что местное самоуправление должно распространяться на всей территории Армении. Когда этот параграф действовал, местное самоуправление функционировало на 60% армянской территории, в то время как остальная часть оставалась под юрисдикцией центрального правительства. В конституции также отменен пункт, позволявший органам местного самоуправления независимо формировать свои исполнительные структуры. Центральное правительство всегда мечтало о возможности влиять на кадровые назначения в органах местного самоуправления. В целом, проект новой конституции – это шаг назад, и если он будет утвержден, местное самоуправление не будет иметь будущего в Армении, заключил г-н Гимишян.

Аарон Адибекян, эксперт из Армении, рассказал о результатах исследования по изучению степени участия молодежи в социальных и политических реформах в Армении. Он отметил, что в стране, не имеющей иерархической системы ценностей и каналов социальной мобильности, молодежь находится в непредсказуемом состоянии. В таких условиях радикальные социальные перемены в обществе крайне маловероятны. Г-н Адибекян сравнил ситуацию в Армении с положением дел на Западе, подчеркнув, что западным странам удалось отделить молодежь от взрослого населения и показать, что молодежь более приспособлена к достижению высокого уровня в будущем. Г-н Адибекян отметил, что молодежь была движущей силой революций в постсоциалистических странах, добавив, что социальное развитие основывается на конфликте поколений, и общества, имеющие институциональные механизмы разрешения конфликтов, будут считаться современными, а не традиционными.

Г-н Адибекян сказал, что он попытался изучить ожидания молодежи и степень открытости общества к политической и социальной интеграции молодежи. По его словам, он также попытался выяснить, является ли армянская молодежь достаточно революционной, для того чтобы повторить то, что произошло в Грузии и на Украине.

Результаты исследования показали, что армянская молодежь остается очень традиционной и зависимой от семьи, определяющей ее будущее, и почти ничего не ждет от государства. Определенные группы молодежи интересуются политикой, социальными процессами, а также принимают участие в группах интересов и неправительственных организациях, но не более того. Школьная реформа также осуществляется в строгом соответствии с традициями, укрепляя традиционные ценности, которые совершенно не соответствуют ценностям 21-го века, заключил г-н Адибекян.

Д-р Адибекян выразил сожаление, что аналогичное исследование, проведенное в 1997 году в трех республиках – в Армении, Грузии и Украине – дало гораздо больше поводов для оптимизма. В то время молодежь была готова к более активным действиям, в то время как сейчас она более пассивна. Как видно, молодежь более склонна эмигрировать, чем совершить что-нибудь полезное в собственной стране, сказал он.

Сергей Минасян из Армении рассказал о динамике сотрудничества между ЕС и Арменией и новых перспективах в свете новой европейской политики соседства. Докладчик отметил, что после обретения независимости сотрудничество с ЕС стало приоритетом для Армении. Более того, добавил он, Армения видит свое будущее в качестве члена ЕС. Начиная с июня 2004 года, Армения участвует в европейской политике соседства. Эта политика во многих отношениях имеет большое значение для Армении, особенно с точки зрения экономического развития, демократизации, политического диалога и укрепления демократических институтов. Она также очень важна и в концептуальном смысле, поскольку интеграционные процессы могут быть использованы для укрепления региональной безопасности, стабильного регионального развития и мира в Закавказье. Будущее развитие Армении рассматривается в европейском измерении. Это подразумевает демократическое решение конфликта в Нагорном Карабахе, урегулирование армяно-турецких взаимоотношений и снятие более чем десятилетней блокады Армении со стороны Турции и Азербайджана, а также признание геноцида армян в Турции в 1915 году, заявил он. Г-н Минасян отметил, что сотрудничество с ЕС не было самоцелью. Процесс интеграции в европейские структуры фокусируется на гармонизации законодательства, демократизации, экономическом сотрудничестве, и т. д. Г-н Минасян также заметил, что, согласно оценке ЕС (март 2005), Армения достигла – с точки зрения исполнения требований европейской политики соседства – более положительных результатов, чем Грузия или Азербайджан.

Затем г-н Минасян отметил, что Революция Роз, возможно, будет способствовать большей открытости ЕС для Закавказских республик, а также их включению в европейскую политику соседства. Он также подчеркнул, что, в отличие от Грузии, Армения не имеет серьезного лобби в ЕС.

Обсуждение. Гиа Нодиа указал на сходство между системами местного самоуправления Армении и Грузии в том смысле, что на законодательном уровне они были независимы, но в действительности не могли использовать свою независимость. Он поинтересовался на счет того, какие ресурсы и рычаги имеются у органов местного самоуправления в Армении. Г-н Гимишян ответил, что компетенция местного самоуправления четко определена в армянском законодательстве. По его словам, в Армении, где, согласно конституции, и муниципалитеты и советы являются выборными, власть мэров все еще сильна, но бюджеты утверждаются и корректируются советами. Совет имеет право выразить вотум недоверия мэру, хотя и через государственные структуры. Что касается ресурсов, заявил г-

н Гимишян, то мы предлагаем включить в конституцию специальное положение, закрепляющее право на собственные доходы, включая налоги на землю и имущество, а также определенную долю перечислений из центрального бюджета, и хотя бы налог с прибыли. В настоящее время бюджет местного самоуправления составляет 8.1% от общего бюджета страны, и мы надеемся довести этот параметр хотя бы до 20%, сказал он.

По словам Гии Нодиа, Грузия действительно имеет лобби в ЕС, и в целом правительство действовало достаточно оперативно при формировании группы лоббистов. Недавно была сформирована новая группа друзей, состоящая из бывших социалистических стран, сказал он. Г-н Нодиа спросил, проводила ли Армения такую же активную политику лоббирования. Кроме того, он поинтересовался, каково общественное мнение в Армении по поводу европейской ориентации, отметив, что в Грузии по этому вопросу существует практически полный консенсус между политической элитой и населением.

По словам г-на Гимишяна, Армения тесно связана с Россией, с точки зрения ресурсов и экономики. Однако последние опросы общественного мнения показали, что люди ставят Россию и Европу на одну и ту же ступень с точки зрения ориентации. В 1990-91 годах 60% населения отдавали предпочтение связям с Россией, а сегодня эта цифра сократилась до 30-35%, сказал он, добавив, что количество людей, ориентированных на США, снизилось за счет роста сторонников европейской ориентации.

В заключение г-н Гимишян вновь подчеркнул важность одного из положений проекта новой конституции, дающего гражданам право напрямую обращаться в конституционный суд. По его словам, это позволит гражданам обращаться в конституционный суд по тем вопросам, которые не попадают в компетенцию местных судов. Он привел в пример введение социальных карточек в Армении, которые вызвали много противоречий, а также недовольство значительной части населения. Г-н Гимишян также заявил, что проект новой конституции должен быть вынесен на референдум в июне 2005 года. Однако вместе с тем он выразил сомнение в том, что правительство было готово к проведению этого референдума.

Пленарное заседание №5. Конституциональные/политические реформы в Азербайджане и европейская интеграция

Модератор: Александр Михайлов (эксперт Совета Европы)

Докладчики: Маис Гулалиев (эксперт);
Рахман Бадалов (эксперт);
Ниязи Мехти (эксперт)

Маис Гулалиев описал происшедшие за последнее десятилетие в Азербайджане политические реформы. Он отметил, что политические и конституциональные реформы в Азербайджане всегда рассматривались в историческом контексте, и в хронологическом порядке их можно разделить на два этапа – до прихода к власти Гейдара Алиева и его правительства, и после того как он стал править страной. Конституция 1995 года установила новые формы местного самоуправления и узаконила систему, в которой президент мог управлять регионами через своих полномочных представителей. Выборы 1999 года привели к появлению двух различных форм правления на региональном уровне – местной власти и органов местного самоуправления. Эта

организация правления существует до сих пор, и государственные средства расходуются на содержание системы двойного правления.

Г-н Гулалиев назвал существующую систему местного самоуправления в Азербайджане совершенно нефункциональной. Статус органов местного самоуправления не определен в конституции. Это значит, что местное самоуправление не имеет реальной власти, собственных финансовых или других ресурсов для осуществления своих полномочий, сказал он. То же самое может быть сказано о муниципалитетах, годовой доход которых равен 60-70 центам на душу населения. По его словам, годовой бюджет некоторых муниципалитетов не превышает 800 долларов.

Г-н Гулалиев заявил, что органы местного самоуправления и муниципалитеты смогут получить реальную власть только через референдум. Однако, добавил он, это достаточно кропотливая процедура, и перспективы повышения полномочий муниципалитетов или осуществления принципа разделения власти кажутся сегодня нереальными.

Рахман Бадалов, эксперт из Азербайджана, коснулся концептуальных вопросов организации государства. Он отметил, что, несмотря на существование нескольких определений демократии, Азербайджан не удовлетворяет ни одной из них. По его словам, Азербайджан ни в коем случае нельзя охарактеризовать как страну с переходной демократией. Это скорее консолидированный режим, который хорошо понимает, как реагировать на различные вызовы и контролировать процессы, оставляя в тоже время без внимания те сферы, которые не угрожают его безопасности.

Затем г-н Бадалов описал несколько параметров, которые могут помочь в оценке политической системы, и отметил важность и значение системы выборов. Решающее значение, по его словам, имеет готовность правительства отказаться от использования своего административного ресурса в ходе выборов. Другим параметром, тесно связанным с переходным периодом, является консолидация политической системы. Г-н Бадалов также обсудил вопрос европейской интеграции, отметив, что Азербайджан сделал выбор в пользу Европы еще в 19-ом веке. Несмотря на то, что всегда найдутся люди, которые будут выступать против европейской интеграции Азербайджана, выбор уже сделан, заключил он.

По словам Нияза Мехти, эксперта из Азербайджана, существуют определенные дискурсы о реформах в Азербайджане, но они не преобладают среди населения. Правящая партия также не признает эти дискурсы. По его мнению, эти дискурсы, по-видимому, были навязаны извне, поскольку ни общество, ни политическая элита не видят в них необходимости. Г-н Мехти добавил, что реформы в Азербайджане показали невозможность перехода структурных преобразований в качественную фазу.

В целом, эксперты из Азербайджана нарисовали довольно блеклую картину существующей в стране ситуации. По словам г-на Гулалиева, причин для оптимизма в Азербайджане крайне мало – Запад не поддержит демократизацию Азербайджана потому, что он имеет свои интересы в стране, и сегодняшняя ситуация его вполне устраивает. Г-н Гулалиев выразил свое разочарование деятельностью международных организаций, которые восхваляют азербайджанское правительство, вместо того чтобы критиковать его.

Гиа Нодиа отметил, что причиной такой пессимистичной оценки азербайджанских демократов могла быть бросающаяся в глаза разница между результатами выборов 2003 года в Азербайджане и Грузии. В свою очередь это проявилось в пессимистическом отношении Азербайджана к Западу. В то время как в Грузии установилось взаимопонимание с Западом, в Азербайджане воцарились скептицизм

и разочарование в Западе. Далее г-н Нодиа заявил, что видит секрет будущего успеха в сосуществовании двух факторов: наличии критической массы демократических сил и активной поддержки Запада. Ни один из этих факторов не может обеспечить успех без присутствия другого, сказал он. В заключении г-н Нодиа подчеркнул важность появления демократической элиты в Азербайджане, способной вступить в диалог с Западом.

Г-н Гулалиев с сожалением отметил, что молодое поколение Азербайджана не интересуется политикой, и больше занято предпринимательством и офисной работой. Марина Мухелишвили назвала эту тенденцию позитивной. По ее мнению, это может означать, что развитие Азербайджана будет скорее эволюционным, чем революционным.

Заключительная сессия

Гиа Нодиа и Армине Аракелян объявили конференцию закрытой и поблагодарили ее участников. Конференция предоставила возможность проведения горизонтального диалога на уровне гражданского общества, и также между экспертами и активистами трех республик.

О Кавказском институте мира, демократии и развития



Кавказский институт мира, демократии и развития был основан в августе 1992 года в Тбилиси, Грузия. Это некоммерческая неправительственная организация, не связанная ни с какой политической партией.

Кавказский институт является аналитическим центром по изучению общественной политики. Кавказский институт активно работает в двух широких областях: демократические преобразования и институциональное строительство, закладка основ устойчивого мира и безопасности. Кавказский институт проводит политические исследования, занимается издательской деятельностью и организует конференции, семинары и круглые столы. Институт видит свою миссию в укреплении и расширении охвата дискуссий по общественной политике в Грузии. Одной из последних дискуссий, проведенных Институтом, была международная конференция «Революция Роз. Год спустя. Достижения и неудачи. Может ли Грузия стать одной из новых демократических стран?», организованная совместно с Центром либеральных стратегий (София, Болгария).

Кавказский институт главным образом работает в Грузии. Однако Институт также участвует в совместных проектах на Южном Кавказе и Черноморском и Балканском регионах. Кавказский институт часто работает на партнерских началах и в коалициях с другими организациями гражданского общества, грузинскими и иностранными. Например, Кавказский Институт работает с партнерами в Армении и Азербайджане над выработкой сотрудничества между журналистами трех республик посредством Интернета (с помощью вебсайта www.caucasusjournalists.net). В партнерстве с Институтом региональных и международных исследований (Болгария) и Институтом развития и социальных инициатив (Молдова), Кавказский институт провел сравнительный «аудит демократии» в этих трех странах – Грузии, Болгарии и Молдове. Совместно с российскими партнерами, Кавказский институт поддерживает грузино-российский вебсайт www.pankisi.info.

Помимо выработки своих собственных политических рекомендаций, Кавказский институт участвует в деятельности по пропаганде прав человека и демократии. С этой целью Кавказский институт обычно вступает в коалиции с аналогично настроенными организациями и лицами. Совместно с коалицией грузинских неправительственных организаций Кавказский институт работает над проектом, посвященным укреплению потенциала гражданского общества Грузии. В составе другой коалиции грузинских неправительственных организаций Кавказский Институт лоббирует усилия, направленные на децентрализацию грузинской системы политической власти.

В последние годы проблемы этнических и религиозных меньшинств стали важнейшей сферой деятельности Кавказского института. Он координирует усилия Верховного комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам по мониторингу событий в одном из регионов Грузии – Самцхе-Джавахетии – с точки зрения показателей конфликтности. Кавказский институт также работает с GTZ над изучением и анализом региона Квемо-Картли, где компактно проживают этнические азербайджанцы. В

настоящий момент Кавказский институт работает над учебной программой образованию в области религии для Министерства просвещения Грузии.

Кавказский институт участвует в нескольких проектах по политическим исследованиям в сфере религиозных меньшинств в Грузии, политических партий Грузии и по проблемам региональной печати в Грузии. С этой целью Кавказский институт сотрудничает с Нидерландским институтом многопартийной демократии и Институтом журналистики войны и мира (Великобритания).

С июня 2004 года Кавказский институт участвует в совместном проекте с Южно-кавказским представительством организации International IDEA “Голос Грузии в конституционной и политической реформе”. В 2002-2003 гг. несколько исследователей Кавказского института активно участвовали в процессе оценки демократии в Грузии, проведенной силами местных экспертов и активистов, предоставленных Южно-кавказским представительством организации International IDEA.

Подробнее о Кавказском институте см. www.cipdd.org.

Кавказский институт

Грузия, Тбилиси 0193,

Ул. Мераба Алексидзе 1, 11й этаж

Тел.: (995-32) 334081, факс: 334163,

Эл-почта: cipdd@cipdd.org



Об организации International IDEA

Основанный в 1995 году, Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA) – это межправительственная организация, цель которой – способствовать развитию устойчивой демократии во всем мире.

Цели IDEA:

- Помогать различным странам создавать и укреплять демократические институты.
- Создать форум, в рамках которого ученые, политики, общественные деятели и специалисты смогут обсуждать принципы демократии.
- Разрабатывать практические средства и методы развития демократических процессов, сочетая научные исследования и практическую деятельность.
- Способствовать прозрачности, подотчетности и эффективности при проведении выборов.
- Помогать гражданам оценивать, наблюдать, стимулировать и проводить мониторинг демократических процессов в собственных странах.

Организация International IDEA на Южном Кавказе Испытания на пути к устойчивой демократии

Организация International IDEA (Международный институт демократии и содействия выборам), со штаб-квартирой в Стокгольме, Швеция, созданная в 1995 году, является межправительственной организацией, в состав которой входит 23 государства, представляющие все континенты. Организация IDEA играет ключевую роль в деле поддержания и продвижения местных демократических процессов на Южном Кавказе. Являясь международной межправительственной организацией, IDEA доказала свою беспристрастность, и за короткий срок собрала вокруг себя широкий круг мыслителей-реформистов и практиков из различных регионов Южного Кавказа и наладила диалог о трудностях, с которыми сталкивается регион. Ориентированная на процесс и участие, оценка вызовов, стоящих перед демократией, является важным средством для каждой отдельно взятой страны, для того чтобы внести свои проблемы в политическую повестку дня и выступать за политические перемены.

Помимо укрепления процессов участия и дебатов, организация International IDEA на Южном Кавказе способствует развитию демократических политических программ и конституционному законотворчеству, усиливает потенциал соответствующих органов государственной власти, неправительственных организаций, гражданского участия и политических институтов.

Программа организации International IDEA на Южном Кавказе началась осенью 2001 года, как на национальном уровне, главным образом в Грузии, так и на реги-

ональном, включая Армению и Азербайджан. Офис южно-кавказской программы организации International IDEA в Армении получил дипломатический статус. Основная деятельность организации IDEA на Южном Кавказе включает оценку демократии в Грузии силами местных экспертов и активистов (2002-2003 гг.); исследование и диалог о демократии на местном уровне (2002-2004 гг.); поддержку регионального диалога по укреплению демократии на местном уровне (2003-2005 гг.); профессиональную подготовку избирательных комиссий по программе «BRIDGE Южный Кавказ», а также оценку выборов в регионе (2003-2005 гг.); программы политической и институциональной реформы и конституционное законодательство, главным образом в Грузии, но также включает Армению и Азербайджан (2004-2005 гг.); исследование политических партий в Армении и Грузии (2005 г.); возможное начало проекта программы политической реформы и профессиональной подготовки избирательных комиссий в Армении (2005-2007 гг.), при условии выделения дополнительного финансирования.

В качестве вклада в развитие устойчивой демократии в Грузии и в целом на Южном Кавказе, организация International IDEA в партнерстве с грузинскими и региональными коллегами осенью 2001 года начала программу «Оценка демократии посредством диалога» на национальном и региональном уровнях. Общая цель программы заключается в продвижении демократии путем политического диалога и выработке программы демократических реформ и уважительного отношения к плюрализму. На первом этапе процесса диалога в Грузии (2002 г.) организация IDEA предоставила местным деятелям базу для размышлений, анализа и дебатов, которые помогли бы им оценить политическое, социальное и культурное развитие страны за последнее десятилетие. Программа делает упор на диалог, результатом которого в 2003 году явились двенадцать дискуссионных статей и программа для дебатов «*Укрепление демократии в Грузии*». Они служат деятелям на местном и национальном уровнях, при поддержке организации International IDEA, для расширения обсуждений и дебатов по проблемам и рекомендациям. В 2004-2005 гг. южно-кавказская программа IDEA, в сотрудничестве с грузинской неправительственной организацией Кавказский институт мира, демократии развития и (CIPDD), продолжит и завершит процесс диалога в Грузии с региональным охватом, сосредоточив внимание на выработке национальной программы политических реформ посредством участия общественности, главным образом по двум темам: «*Государственная власть на национальном уровне – равновесие между ветвями власти*» и «*Разделение государственной власти между национальным и субнациональным уровнями*». Главной целью проекта является поддержка общественной дискуссии и укрепление общественной заинтересованности и участия в конституционном процессе Грузии. Таким образом, повысится как качество, так и легитимность процесса конституционной реформы. Две группы ведущих грузинских экспертов и активистов разработали концептуальные политические документы по двум темам. Проекты концептуальных политических документов были затем обсуждены в пяти регионах Грузии и в столице при участии представителей правительства, неправительственных организаций, ученых и журналистов. Предложения, выработанные во время этих общественных дебатов, были включены в концептуальные политические документы. Два европейских эксперта прокомментировали эти политические документы. Помимо этого, был также отдельно про-

веден социологический опрос, выявивший общественную позицию по текущему конституционному процессу. Более того, проект имеет региональный охват, включая анализ политических реформ экспертами и активистами в Армении и Азербайджане, с перспективой европейской интеграции. По трое экспертов/активистов из Армении и Азербайджана подготовили исследование и концептуальные документы по данным вопросам. В рамках этого совместного проекта организация International IDEA и Кавказский институт организовали международную конференцию в марте 2005 года в Грузии. Она была посвящена обмену мнениями по процессу реформ в трех южно-кавказских республиках, Армении, Азербайджане и Грузии, и перспективам их европейской интеграции. На конференции были представлены и обсуждены все концептуальные политические документы по этой теме, подготовленные группой армянских, грузинских, азербайджанских и европейских экспертов/активистов. На заключительном этапе проекта происходит обмен результатами, которые будут опубликованы для того, чтобы быть принятыми во внимание национальными властями при выработке государственной политики в трех республиках, а также международным и донорским сообществом в своей политике партнерства.

Помощь в осуществлении институциональной реформы оказывается в результате оценки, в частности, в области проведения выборов посредством южно-кавказского проекта BRIDGE (Создание ресурсов для укрепления демократии, управления и выборов), являющегося региональной версией первоначального проекта BRIDGE, который представляет собой исчерпывающую учебную программу для персонала избирательных комиссий с целью повышения их потенциала. Курс был разработан Избирательной комиссией Австралии (АЕС), организацией International IDEA и Подразделением ООН по оказанию помощи в проведении выборов (UN-EAD), в ответ на потребности избирательных комиссий разных стран. Программа была начата в 2003 году организацией International IDEA и реализована UNDP-Грузия, IFES-Грузия и южно-кавказской программой организации International IDEA посредством совершенствования навыков у сотрудников избирательных комиссий Грузии. Следующий этап проекта **«BRIDGE Южный Кавказ, профессиональная подготовка избирательных комиссий»** (2004 г.) имеет региональный охват, создание сети, защиты интересов и обучения инструкторов для всего Южного Кавказа и СНГ. На этом этапе была создана основная региональная рабочая группа на Южном Кавказе, которая подготовила учебную программу BRIDGE, с учетом условий региона, для сотрудников избирательных комиссий в качестве мощного инструмента для укрепления потенциала в странах Южного Кавказа, СНГ и Восточной Европы. Эта учебная программа была опубликована на русском языке в 2004 году, и явилась основным учебным пособием, примененным на региональном курсе «Подготовки ведущих». Этот курс помог подготовить группу ведущих программы BRIDGE, которые должны сыграть роль «катализатора» в регионе, которые получили международную аккредитацию и могут самостоятельно преподавать сотрудникам избирательных комиссий в своих странах. В 2005 году организация International IDEA сосредоточит свое внимание главным образом на профессиональной подготовке избирательных комиссий и институциональном укреплении Центральной избирательной комиссии (ЦИК) Грузии совместно с ЦИК Грузии и основной рабочей группой, сформированной в 2004 году. В январе 2006

года аналогичный национальный проект с дополнительным элементом по избираемому образованию и политической реформы будет начат в Армении, при условии его финансирования.

В рамках инициативы «Оценка выборов на Южном Кавказе» в декабре 2004 года южно-кавказская программа организации International IDEA завершила публикацию документа *«Оценка выборов на Южном Кавказе (2003-2004 гг.) – Азербайджан, Армения, Грузия»* на английском и русском языках, который содержит одно исследование и два комментария о национальных выборах каждой из трех южно-кавказских республик, в качестве материала для дискуссий и дебатов. Авторами этих работ являются местные эксперты и практики.

В апреле 2005 года организация International IDEA, совместно с местными активистами, запустила программу *«Исследование и диалог по вопросам функционирования и регулирования политических партий в Армении и Грузии»*. Совместно с всемирной сетью исследователей, организация International IDEA будет обеспечивать всемирный охват и актуальность. Исследование охватит сравнительную информацию по внутреннему функционированию политических партий; будет сделана попытка получить исчерпывающую картину ключевых проблем, с которыми сталкиваются политические партии в Армении и Грузии.

Помощь в укреплении демократии на Южном Кавказе оказывается на уровне местного самоуправления в рамках проекта *«Демократия на местном уровне. Руководство для Южного Кавказа»* (2002-2004 гг.). На региональном уровне соответствующие лица из трех республик принимают все более активное участие в деятельности организации IDEA, обмениваясь таким образом уроками, вынесенными из общения друг с другом, и укрепляя региональное сотрудничество между участникам демократического процесса. В 2003 году организация IDEA опубликовала на русском языке и широко распространила пособие «Демократия на местном уровне. Руководство для Южного Кавказа», изданное с учетом особенностей региона. Независимые эксперты в каждой из трех южно-кавказских республик подготовили конкретные исследования по своим странам, в которых рассматриваются системы местного самоуправления их стран. Эти исследования были сведены воедино в учебное пособие с учетом специфики региона. В нем содержится введение в основные методы понимания и осуществления демократии на местном уровне и обзор опыта за первое десятилетие на Южном Кавказе. Данная публикация служит основой для дискуссий и дебатов по этим важным для всего региона вопросам.

Издание *Журнала о демократии для Южного Кавказа «Гранат»* на русском и английском языках было предпринято и поддержано организацией International IDEA в ноябре 2002 года вместе с партнерами из Армении, Азербайджана и Грузии в качестве форума для размышлений и обмена опытом между активистами, политиками и исследователями о перспективах регионального сотрудничества. Пробный № 0 журнала был опубликован в мае 2003 года в Ереване, Армения и широко распространен.

Осенью 2003 года организация International IDEA опубликовала на русском языке пособие организации IDEA *«Женщины в парламенте: по ту сторону цифр»*, с учетом региональной специфики. Эта инициатива явилась ответом на запросы местных активистов и экспертов, интересующихся равным гендерным представитель-

ством в политике и преимущественно мужским составом парламентов, кабинетов министров и т. д. в регионе. Пособие предназначено для обмена опытом и доступности познаний, которыми обладает IDEA в области укрепления демократии в регионе, и будет способствовать диалогу и выработке программы по этому вопросу в регионе.

На основе успешного завершения первого и второго этапов южно-кавказской программы, организация IDEA продолжит тесное сотрудничество с Грузией и Арменией, а также с региональными и международными партнерами.

Подробнее о программе и ее деятельности можно узнать на вебсайте, который дает обзор последних событий, а также в библиотеке сетевых линков с соответствующими документами и ресурсами: www.idea.int/southcaucasus/.

Организация International IDEA
Региональный представитель и руководитель
программ Южного Кавказа – Европы
Армине Аракелян
a.arakelian@idea.int

Офис программы в Армении
Просп. Баграмяна, 18-2
375019 Ереван, Армения
Тел: + 374 10 58 14 89
Факс: + 374 10 58 16 04
E-mail: idea@arminco.com
Вебсайт: www.idea.int/southcaucasus

Штаб-квартира в Швеции
Stromsborg
SE 103 34 Stockholm, Sweden
Тел: + 46 8 698 37 00
Факс: + 46 8 20 24 22
E-mail: info@idea.int
Вебсайт: www.idea.int

