

УДК 327 (470)

DOI: 10.34670/AR.2020.35.53.019

Проблемы внутриполитического развития Грузии в контексте конституционных реформ в республике в постсоветский период**Багаева Арина Альбертовна**

Аспирант,

Северо-Осетинский государственный университет

им. Коста Левановича Хетагурова,

362025, Российская Федерация, Владикавказ, ул. Ватутина 44-46;

e-mail: armina-bagaeva@mail.ru

Таучелов Батраз Гарикович

Аспирант,

Северо-Осетинский государственный университет

им. Коста Левановича Хетагурова,

362025, Российская Федерация, Владикавказ, ул. Ватутина 44-46;

e-mail: armina-bagaeva@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются сложные внутриполитические процессы в Республике Грузия после проведения конституционной реформы 2004 г. Подчеркивается, что в результате изменений, внесенных в Основной закон основательно видоизменилась структура государственной власти в республике. В конечном счете конституционные изменения привели к установлению в Грузии суперпрезидентской формы правления. Эти процессы привели к нарушению баланса между двумя ветвями власти – законодательной и исполнительной, что осложнило их взаимоотношения. Одновременно нарушение баланса между двумя ветвями власти создало препятствия созданию сильной и независимой судебной системы. В свою, были затруднены судебные разбирательства, заметно осложнилось проведение независимых следственных мероприятий и т.д. Судебная система была призвана стать индикатором функционирования в республике демократических институтов, однако в условиях нарушения баланса между двумя ветвями власти этого не произошло. В заключении в работе сделан вывод, что сохранение сложных взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью мешало налаживанию внутриполитической жизни в республике, препятствовало созданию демократических институтов, активной деятельности политических партий и организаций, отражающих интересы разных социальных слоев населения. Решение этих проблем виделось только путем проведения новой конституционной реформы, направленной на совершенствование политической системы в Грузии.

Для цитирования в научных исследованиях

Багаева А.А., Таучелов Б.Г. Проблема сохранения баланса между законодательной и исполнительной властью в современной Грузии // Теории и проблемы политических исследований. 2020. Том 9. № 1А. С. 174-179. DOI: 10.34670/AR.2020.35.53.019

Ключевые слова

Грузия, конституционная реформа, законодательная и исполнительная власть, судебная система, нарушение баланса, суперпрезидентская республика.

Введение

Накануне парламентских выборов 2 ноября 2003 г. в Грузии обострился политический и экономический кризис, приведший к цветной революции («Революция роз»). Общей предпосылкой к ней стало недовольство населения из-за тяжелого экономического положения в стране, масштабной коррупции, неспособности властей положительно решить абхазскую и югоосетинскую проблему [подробнее см.: Karumidze, 2003, 4-20]. Новое руководство во главе с М. Саакашвили пошло на ужесточение власти путем внесения поправок в Конституцию. В статье анализируются перемены, произошедшие в стране в результате комплекса мер, направленных на централизацию высших органов власти. Теоретической основой работы стало изложение сущности и специфики конституционной реформы 2004 г., а также ее результатов.

Эмпирическую основу работы составили: Конституция Грузии 1995 г. (с поправками, внесенными в нее в 2004 г.); документы ЕС (Twinning. European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations) материалы международных организаций (Council of Europe, Transparency International). В ходе изложения материала авторы придерживались принципа объективности. В исследовании были задействованы методы институционального и сравнительного анализа; кроме того, был использован системный метод, позволивший выявить результаты реформирования политической системы в Грузии.

Основная часть

Взаимоотношения между разными политическими институтами Грузии определялись Конституцией страны, принятой в 1995 г. и поправками, внесенными в нее в феврале 2004 г. [Конституция, www]. Согласно им президент избирался на пятилетний срок прямым народным голосованием, а парламент – на четырехлетний срок. Президент назначал премьер-министра, а тот в свою очередь – членов правительства (министров), но только с согласия главы государства. Кандидатуры министра иностранных дел и министра обороны выдвигались, а затем утверждались напрямую президентом. Правительству необходимо было заручиться поддержкой парламента: в случае принципиального отказа законодателей поддержать состав правительства президент был правомочен назначить премьер-министра без поддержки парламента. В случае отклонения предложенного правительством бюджета республики президент мог распустить парламент и назначить и новые выборы в высший законодательный орган страны. Президент также был наделен правом объявить об отставке правительства. Формально в республике установилась смешанная форма правления, характеризуемая сочетанием элементов президентской и парламентарной республики [Андреева, 2004, www].

Между тем в экспертных кругах склонны были считать новую форму правления суперпрезидентской: действительно, новая Конституция давала президенту широкие полномочия. Сторонники этой формы считали, что она поможет постепенному утверждению в Грузии более совершенной европейской формы правления, когда кабинет министров отделен от президента, а парламент играет определяющую роль в его формировании. Также считалось, что расширенные полномочия нужны президенту в переходный период для проведения

политических реформ в стране [Muskhelishvili, www]. С другой стороны, оппоненты новой формы правления не скрывали обеспокоенности из-за ослабления представительской власти и ее концентрации в руках исполнительных органов. При этом подчеркивалось, что суперпрезидентская форма правления будет препятствовать деятельности политических партий, поскольку они отстранены от власти, сосредоточенной в руках президента [Бадасян, 2008, www]. В связи с этим авторитетная международная организация – Совет Европы призывало руководство Грузии приступить к процедуре пересмотра Конституции с целью добиться большей сбалансированности между ведущими ветвями власти – законодательной и исполнительной [European Neighborhood, www].

Одним из основных направлений в работе правительства стала борьба с коррупцией и организованной преступностью. Это направление следовало считать важнейшей сферой его деятельности, учитывая, что из-за масштабной коррупции и организованной преступности Грузию во внешнем мире считали «государством, в котором доминирует мафия». В ходе борьбы с коррупцией правительство опиралась на органы правопорядка, стараясь таким образом покончить с «синдромом безнаказанности»; одновременно проводились структурные реформы, направленные на предупреждение коррупции. Одним из первых шагов правительства в этом направлении стало принятие поправок в судебные разбирательства коррупционных дел. Согласно этим поправкам, если чиновник, подозреваемый в коррупции полностью признавал свою вину, предоставлял правоохранительным органам «полезную информацию», а также возвращал присвоенные финансовые средства в государственную казну, он освобождался из-под стражи. В основном такая процедура применялась в отношении высокопоставленных лиц свергнутого режима Э. Шеварднадзе, арестованных по обвинению в совершении коррупционных преступлений: после выплаты требуемых сумм денег в казну они были освобождены из-под стражи. Такая практика вызвала острую критику со стороны общественности республики, а также международных правовых организаций, поскольку она предоставляла завышенные полномочия органам правопорядка, следствием чего стало игнорирование ими норм правовой процедуры. Наиболее громкие судебные разбирательства имели место в начале 2004 г.; в последующем судебному преследованию из-за коррупции подвергались в основном государственные служащие среднего звена.

Среди проведенных в республике антикоррупционных мер важное место заняло полное расформирование коррумпированной дорожной полиции и ее замену на качественно новую патрульную полицию. В дальнейшем она стала пользоваться популярностью среди населения. Правительством также была заметно упрощена процедура регистрации имущества как в налоговых, так и таможенных органах. Летом 2005 г. Министерством образования и науки были проведены первые национальные вступительные экзамены в разные вузы республики [подробнее см.: Progress, 2014, 2-22]. Полученные по их результатам оценки стали единственным основанием для поступления в грузинские вузы. В то время как прием в вузы раньше был чрезвычайно коррумпированным, эти вступительные экзамены были признаны населением справедливыми. В тех областях, где правительство не считало для себя возможным искоренить коррупцию вследствие недостатка ресурсов, принимались смелые, хотя и нередко противоречивые решения. Так, именно правительством был предложен обязательный технический осмотр всех автомобилей в республике.

Проводя структурные реформы, правительство было уверено в том, что оно сумело добиться решительного успеха в преодолении систематической коррупции в крупных государственных учреждениях. Хотя рано было судить о глубине произошедших изменений и их устойчивости в

будущем: согласно данным международных наблюдательных органов, таких как Transparency International, правительству следовало продолжить структурные реформы для полного искоренения коррупции в республике [Georgia, 2017, 50-51]. Так, многие процедуры по-прежнему оставались недостаточно транспарентными, зачастую важные решения принимались спонтанно и поспешно.

Среди приоритетных задач правительства важное место занимала также ликвидация сети организованной преступности. Этот вопрос был поставлен в повестку дня в конце 2005 г.: президент подписал новый закон о борьбе с организованной преступностью, предусматривающий введение уголовной ответственность за принадлежность к организованным преступным сетям. В результате в Грузии началась масштабная кампания против организованной преступности в пенитенциарной системе [Mamiashvili, www].

В целом, по мнению многих наблюдателей, заслугой правительства можно было считать достижение заметных успехов в укреплении грузинской государственности. Однако оставалось еще много сложных вопросов, ждущих своего безотлагательного решения. Среди них особо выделялись проблемы Абхазии и Южной Осетии: их нерешенное состояние по-прежнему было главным препятствием на пути нормализации внутривнутриполитической жизни в Грузии [Дудайти, 2014, 81-82].

Заключение

Таким образом, массовый общественный протест 2003 г. («Революция роз») положил начало новому политическому циклу в Грузии. Руководство страны во главе с М. Саакашвили (партия «Единое национальное движение») активизировало усилия, чтобы полностью подчинить себе законодательную, исполнительную и судебную власть. На этом фоне откровенно слабая и маргинализированная оппозиция не могла предложить какой-либо жизнеспособной альтернативы и вынуждена была ограничиться всего лишь формальной критикой действий новых властей.

Между тем развитие демократических институтов требовало активной деятельности жизнеспособных и устойчивых политических партий. Но для этого отсутствовали необходимые правовые и институциональные условия. Их создание заняло важное место в деятельности нового руководства во главе с Б. Иванишвили (партия «Грузинская мечта–Демократическая Грузия»), пришедшего к власти в 2012 г. [подробнее см.: Дудайти, 2014, 81-84].

Библиография

1. Андреева Г. Конституционная реформа 2004 г. в Грузии. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/56759/> (дата обращения: 5.10. 2019).
2. Бадасян Э. Шалва Нателашвили: сейчас в Грузии суперпрезидентское правление, которое тащит страну в пропасть. URL: www.kavkaz-uzel.eu (дата обращения: 6.10.19).
3. Georgia: Republic Business and Investment Opportunities Yearbook (2017). Volume I: strategic Information, Opportunities, Contacts. Washington: International Business Publications. 293 p.
4. Дудайти А.К. Евразийский вопрос и будущее Южного Кавказа // Известия СОИГСИ. 2014. №14(53). С. 79-86.
5. European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI), 2007- 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu> (дата обращения: 8.10. 2019).
6. Конституция Грузии (принята 24 августа 1995 г.). URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/548f04404.pdf> (дата обращения: 8.10. 2019).
7. Karumidze Z., Wertsch V. (2005). Enough!: The Rose Revolution in the Republic of Georgia. N. Y.: Nova Science. 147 p.
8. Mamiashvili F. Georgia's Resilient Mafia. URL: [http:// impr.net](http://impr.net). (дата обращения: 6.10. 2019).

9. Muskhelishvili M. Constitutional Changes in Georgia. URL: <http://georgica.tsu.edu.ge/files/01-Politics/Legislation/Muskhelishvili-2003.pdf> (дата обращения: 7.10. 2019).
10. Progress towards the EFA goals // National EFA 2015 review (Georgia). July, 2014. 22 p.

Problems of internal political development of Georgia in the context of constitutional reforms in the Republic in the post-Soviet period

Arina A. Bagaeva

Postgraduate,
North-Ossetian State University named after K.L. Khetagurov,
362025, 44-46 Vatutina str., Vladikavkaz, Russian Federation;
e-mail: armina-bagaeva@mail.ru

Batraz G. Tauchelov

Postgraduate,
North-Ossetian State University named after K.L. Khetagurov,
362025, 44-46 Vatutina str., Vladikavkaz, Russian Federation;
e-mail: armina-bagaeva@mail.ru

Abstract

The article analyzes the complex internal political processes in the Republic of Georgia after the constitutional reform of 2004. It is emphasized that as a result of the changes made to the Basic law, the structure of state power in the Republic has fundamentally changed. Ultimately, constitutional changes led to the establishment of a super-presidential form of government in Georgia. These processes have led to the disruption of the balance between the two branches of government – legislative and Executive, which complicated their relationship. At the same time, the imbalance between the two branches of government has created obstacles to the establishment of a strong and independent judiciary. In turn, it was difficult to solve the problems of fair trial, independent investigative measures, etc. The judicial system was designed to become an indicator of the functioning of democratic institutions in the Republic, but in the conditions of imbalance between the two branches of government, this did not happen. In conclusion, the paper concludes that the preservation of complex relations between the legislative and Executive authorities hindered the establishment of internal political life in the Republic, hindered the creation of democratic institutions, the active activity of political parties and organizations that reflect the interests of different social strata of the population. The solution to these problems was seen only through a new constitutional reform aimed at improving the political system in Georgia.

For citation

Bagaeva A.A., Tauchelov B.G. (2020) Problemy vnutripoliticheskogo razvitiya Gruzii v kontekste konstitutsionnykh reform v respublike v postsovetskii period [Problems of internal political development of Georgia in the context of constitutional reforms in the Republic in the post-Soviet period]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniï* [Theories and Problems of Political Studies], 9 (1A), pp. 174-179. DOI: 10.34670/AR.2020.35.53.019

Keywords

Georgia, constitutional reform, legislative and Executive power, judicial system, imbalance, super-presidential Republic.

References

1. Andreeva G. Konstitucionnaja reforma 2004 g. v Gruzii [Andreeva G. Constitutional reform 2004 in Georgia]. URL: <https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/56759/> (date of issue: 5.10. 2019).Konstitucija Gruzii (prinjata 24 avgusta 1995 g.) [Constitution of Georgia (adopted August 24, 1995)]. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/548f04404.pdf> (date of issue: 8.10. 2019).
2. Badasjan Je. Shalva Natelashvili: sejchas v Gruzii superprezidentskoe pravlenie, kotoroe tashhit stranu v propast' [Badasyan E. Shalva Natelashvili: now Georgia has a super-presidential government, which is dragging the country into the abyss]. URL: www.kavkaz-uzel.eu (date of issue: 6.10.19).
3. Georgia: Republic Business and Investment Opportunities Yearbook (2017). Volume I: strategic Information, Opportunities, Contacts. Washington: International Business Publications. 293 p.
4. Dudajti A.K. (2014). Evrazijskij vopros i budushhee Juzhnogo Kavkaza [Dudaiti A. K. (2014). The Eurasian question and the future of the South Caucasus]. In: Izvestija SOIGSI [Izvestiya SOIGSI]. №14(53). С. 79-86.
5. European Neighborhood and Partnership Instrument (ENPI), 2007- 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu> (date of issue: 8.10. 2019).
6. Karumidze Z., Wertsch V. (2005). Enough!: The Rose Revolution in the Republic of Georgia. N. Y.: Nova Science. 147 p.
7. Konstitucija Gruzii (prinjata 24 avgusta 1995 g.) [Constitution of Georgia (adopted August 24, 1995)]. URL: <https://www.refworld.org.ru/pdfid/548f04404.pdf> (date of issue: 8.10. 2019).
8. Mamiashvili F. Georgia's Resilient Mafia. URL: [http:// impr.net](http://impr.net). (дата обращения: 6.10. 2019).
9. Muskhelishvili M. Constitutional Changes in Georgia. URL: <http://georgica.tsu.edu.ge/files/01-Politics/Legislation/Muskhelishvili-2003.pdf> (date of issue: 7.10. 2019).
10. Progress towards the EFA goals // National EFA 2015 review (Georgia). July, 2014. 22 p.