

CONNECTIONS

The Quarterly Journal

Том XIII, № 4

Осень 2014

Потенциал для быстрого реагирования Европейского Союза: как сделать этот последний большой шаг 1

Мэтью Мак-Крей

Региональные альянсы: политическая, военная и экономическая стратегия для противодействия враждебным региональным силам 29

Дэвид Тиер

Экономическое развитие Западных Балкан: на пути к конкурентной рыночной экономике? 61

Валбона Зенели

Порочный круг демократизации или как Грузия не смогла измениться 75

Давид Апрацидзе

Доклад Счетной палаты США о морской безопасности 83

Порочный круг демократизации или как Грузия не смогла измениться

Давид Апраcidзе *

Введение

Первый мирный переход власти в Грузии путем парламентских выборов в 2012 году был отмечен как важное достижение в демократизации страны. В то же время новое правительство завело несколько громких уголовных дел против представителей бывшего руководства, включая президента и премьер-министра, таким образом создав солидную основу для критической оценки дальнейших перспектив демократической консолидации Грузии.¹ Новое правительство подписало Соглашение об ассоциации с ЕС – важный тест для прозападной ориентации Грузии и для опровержения спекуляций о прорусских настроениях новой правящей элиты. Тем не менее, как политическая смена руководства может оказать влияние на внешние отношения Грузии еще предстоит посмотреть.

Нет смысла повторять, что первая в истории Грузии мирная смена руководства путем парламентских выборов является достижением сама по себе. Однако, привела ли эта смена Грузию ближе к консолидированной демократии? Другими словами, насколько функциональной стала грузинская демократия в смысле институций и среды? Соглашение об ассоциации является соответствующим механизмом, цементирующим ориентацию Грузии к европейскому сообществу и, таким образом, к свободному и открытому обществу: однако, остается вопрос, как новое руководство видит совмещение курса на интеграцию с Западом с декларированной политикой возобновления дружественных отношений с Россией.

Ответы, предложенные в этой статье, не являются ни эйфорическими, ни песимистическими. Основная причина для этого в том, что Грузия не изменилась сильно. Во-первых, в результате каскада выборов с 2012 по 2014 правящая партия была заменена новым доминирующим политическим игроком. Во-вторых, хотя новое правительство Грузии уже не использует жесткий язык против России, новые люди, принимающие решения в Грузии, продолжают реализовать проекты

* Давид Апраcidзе (david_aprasidze@iliauni.edu.ge) является профессором политических наук в Государственном университете Ильи в Тбилиси. С 2010 по 2012 год он был деканом, ответственным за аспирантуру в Государственном университете Ильи. С 2008 по 2009 был председателем Кавказского института мира, демократии и развития (КИМДР). Он изучал политические науки в Государственном университете Тбилиси и получил степень доктора в сфере политических наук в Университете Гамбурга в Германии. В 2009 году он получил стипендию Фулбрайта на проведение исследований в Университете Дюка. В сферу его исследований входят постсоветская трансформация, принятие решений по внешней политике и политические институции Грузии.

¹ Charles H. Fairbanks Jr. and Alexi Gugushvili, "A New Chance for Georgian Democracy," *Journal of Democracy* 24:1 (January 2013): 116-127; Charles H. Fairbanks Jr., "Georgian Democracy: Seizing or Losing the Chance?" *Journal of Democracy* 25:1 (January 2014): 154-165.

прозападной внешней политики своих предшественников и постепенно начинают ощущать неизбежные ограничения при попытках балансировать между Россией и Западом, особенно при увеличении рисков для региональной безопасности после аннексии Крыма Москвой. Новость, что Грузия не изменилась существенно, не настолько плохая, как многие приверженцы демократической и европейской Грузии могут предполагать. В положительном смысле, можно было бы назвать нынешнюю ситуацию *преемственностью* – продолжением модернизации и демократизации страны. В следующих параграфах я проанализирую переход власти в Грузии и попытаюсь понять основную причину для ограниченной на данном этапе демократии. Я также утверждаю, что внешне политический дискурс нового руководства может и изменился, но это не изменило стратегические направления при принятии решений. Хотя это и не является основной задачей данной статьи, я применю концепцию «независимости от граждан» для того, чтобы лучше описать новую динамику грузинской государственности, которая в определенной степени делает относительным позитивный баланс, созданный мирным переходом власти.

Новые руководители, та же система

Одним из основных структурных препятствий перед демократической консолидацией Грузии является доминирующая партийная система.² Объединенное Национальное Движение (ОНД) Грузии было доминирующей партией в стране со времени Революции роз в 2003 году. Эта партия поднялась из коалиции нескольких оппозиционных групп, которые успели консолидировать общественную поддержку и вынудили президента Шеварнадзе и его правительство уйти в отставку путем мирных демонстраций, последовавших за сфальсифицированными парламентскими выборами в 2003 году.³ ОНД было неоспариваемым управлением страны в течение почти девяти лет. Эта партия располагала преобладающим большинством в национальном парламенте и в местных советах по всей стране.

В 2012 году ОНД проиграло парламентские выборы и было вынуждено уйти в оппозицию. Вокруг грузинского миллиардера Бидзина Иванишвили сформировалась оппозиционная коалиция под именем Грузинская мечта (ГМ), которая выиграла выборы, получила большинство в парламенте и успела сформировать правительство. В 2013 году кандидат ГМ победил ОНД на президентских выборах. После победы на парламентских выборах исход президентских выборов был предсказуем. Местные выборы в 2014 году завершили процесс перехода власти, ГМ снова добилась общенациональной победы и установила эффективный контроль над каждым местным округом в Грузии. В процессе парламентских выборов в 2012, президентских выборов в 2013 и местных выборов в 2014 страна прошла

² Для дополнительной информации о партийной системе Грузии см. Ghia Nodia and Alvaro P. Scholtbach, eds., *The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects* (Delft, The Netherlands: Eburon, 2006).

³ Для дополнительной информации о Революции роз см. Jonathan Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union* (Burlington: Ashgate, 2005).

три теста на демократию, проводя честные и свободные выборы. Следует отметить и сам факт, что впервые с объявления независимости в 1991 году также впервые был осуществлен мирный переход власти. Нет смысла говорить, что Грузия находится в уникальном положении в смысле демократизации по сравнению с другими странами в этом регионе.⁴

Однако, эти выборы так же показали наличие глубоких структурных проблем в политическом ландшафте Грузии. Во-первых, грузинская политическая система остается под контролем одной-единственной партии без сильной оппозиции, и каждое лицо во власти пытается усилить свое влияние, а не влияние системы.⁵ У ОНД не было серьезного конкурента до 2012 года, что позволяло этой партии контролировать без ограничений национальные, региональные и местные органы управления. После победы в 2012 году ГМ постепенно консолидирует свою власть. Частично под давлением ГМ – которая стремилась к большинству в две трети в парламенте, необходимому для принятия изменений в конституции – тринадцать членов парламента, избранных от ОНД, ушли из фракции своей партии. Тем не менее, ОНД все еще сохраняет 51 место в парламенте, чего как раз и достаточно для наложения вето на новые конституционные изменения.⁶ Результаты парламентских выборов так же оказали влияние на местные органы власти, хотя формально они все еще находились под контролем ОНД в результате местных выборов в 2010 году, когда ОНД получили преобладающее большинство в национальном масштабе. Под давлением или добровольно, представители в местных советах начали выходить из рядов ОНД. Только в Тбилиси ОНД потеряло двенадцать членов в городском совете, которые перешли к ГМ, получившей эффективный контроль над городским советом за год до местных выборов. Поэтому после парламентских выборов имел место предварительный переход власти на местном уровне.⁷

На национальном уровне, однако, политические соперники были вынуждены сосуществовать в течение года, начиная от парламентских выборов и заканчивая президентскими. Годичный период сосуществования показал, что институциональная рамка имеет решающее значение в конкретном политическом контексте. Несмотря на поляризованные отношения между ГМ и ОНД, поделенное руководство не привело к политическому параличу. К сожалению, обе партии никогда не признали это достижением и не рассматривали это как возможность для политического сотрудничества.

Наоборот, последовавшие президентские и местные выборы сопровождались кампанией, названной «восстановлением справедливости», при которой новое ру-

⁴ Несмотря на это, Грузия все еще принадлежит к группе частично свободных государств, согласно Фридом Хаус. См. www.freedomhouse.org/country/georgia.

⁵ Fairbanks Jr., “Seizing or Losing the Chance.”

⁶ Давление ГМ на членов парламента ослабло после того, как принятая в 2010 году поправка конституции вошла в силу в ноябре 2013 года. В настоящее время принятие изменений в конституции требует одобрения 113 членов парламента.

⁷ Canan Atilgan and David Aprasidze, “End to an Era: Transfer of Power in Georgia,” *KAS International Reports* 12 (2013): 69-88.

ководство начало расследование неправомерных действий прежнего руководства. Это привело к возбуждению нескольких резонансных уголовных дел, в основном против бывших чиновников из лагеря ОНД. Наиболее заметными были дела против Ивана Мерабишвили, бывшего премьер-министра и генерального секретаря ОНД, которого прочили в кандидаты на пост президента от ОНД до его ареста в мае 2013; Георгии Угулава – бывшего мэра Тбилиси, избранного прямым голосованием, который был лишен полномочий, а затем арестован, хотя правительство объявило мораторий на преследование политических акторов на время местных кампаний. Политика «восстановления справедливости» усилилась после местных выборов и достигла кульминации в выдаче ордера на арест бывшего президента Саакашвили в июле 2014. Эта кампания подверглась широкой международной критике. Международное сообщество потребовало от грузинского руководства провести быстрое и объективное расследование соответствующих дел и отказаться от политически мотивированного возмездия.⁸

Последним шагом в консолидации власти ГМ были местные выборы в июне и июле 2014. Местные выборы были в основном свободными и необычными в нескольких смыслах. Действительно, впервые в политической истории Грузии в двадцати одном административном округе, включая Тбилиси, пришлось провести второй тур для определения победителя. Надо упомянуть, что на этих выборах люди выбирали мэров городов и глав местных администраций прямым голосованием. Несмотря на все улучшения и на существенно улучшенную организацию процесса, результат местных выборов не отличался значительно от результата предыдущих выборов в смысле распределения власти. Каждый местный совет теперь под жестким контролем ГМ – новой доминирующей партии в Грузии, а оппозиционные группы – ОНД все еще занимает ведущее место среди них – могут всего лишь взять на себя роль критического наблюдателя. К примеру, более двух третей мест в городском совете Тбилиси находятся под контролем ГМ. В итоге трое последовательных важных выборов после 2012 года заменили управляющую партию, но не изменили систему.

Независимость от граждан – проблема неофициальной власти

Новая доминирующая партия, Грузинская Мечта, как коалиция состоит из групп, представляющих разнообразные идеологические спектры. К примеру, либералы, представленные⁹ Республиканской партией, сосуществуют с грузинскими консерваторами, бывшими бюрократами и бизнесменами эпохи Шеварнадзе. Основным фактором, объединяющим эти группы, является Бидзина Иванишвили. Он был связующей силой с начала парламентской кампании и сохраняет эту функцию

⁸ Naftali Bendavid, “Georgia Charges Against Former President Put EU in Delicate Spot,” *The Wall Street Journal*, 30 July 2014, <http://blogs.wsj.com/brussels/2014/07/30/georgia-charges-against-former-president-put-eu-in-delicate-spot/?KEYWORDS=Georgia+country> (по состоянию на 4 августа 2014).

⁹ Другая либеральная партия бывшего министра обороны Иракли Аласания вышла из коалиции в ноябре 2014 г.

даже после официального ухода из политики в ноябре 2013 года. Большие группы населения видят в лице Иванишвили нового спасителя, соперника харизматического президента Саакашвили в 2012 году.

После года у власти, уходя с поста премьер-министра, Иванишвили заявил о своем намерении контролировать свое правительство через гражданское общество. В открытом письме грузинскому народу Иванишвили сказал, что его целями являются дальнейшее образование и укрепление гражданского общества.¹⁰ Так как Иванишвили официально отошел от политики, ему больше не нужно отчитываться грузинскому электорату о своих действиях или о действиях своего правительства. Не занимая никакой публичной должности, он не является объектом никаких официальных ограничений и подотчетностей. С другой стороны, у Иванишвили развязаны руки для сохранения контроля над правительством неформальными средствами. Таким образом, власть смещается в неофициальную сферу, вне институциональных рамок, что затрудняет надзор и контроль над ней.

Концепция «независимости от граждан» может быть полезной для понимания структурных рисков для грузинской демократии. Эта концепция проистекает из более широкой концепции *государства-рантье*, и в основном используется для описания проблем развития богатых ресурсами стран.¹¹ Независимость от граждан – это ситуация, при которой «государственный аппарат и люди, под контролем которых он находится, располагают ‘гарантированным’ источником дохода, что делает их независимыми от граждан (потенциальных налогоплательщиков)».¹² При такой системе демократический контроль граждан над действиями государства не является структурно встроенным или гарантированным. Независимый правитель может покупать нужную лояльность (политиков, интеллектуалов или сил безопасности) за счет своих независимых прибылей. Грузия – это не богатая ресурсами страна, и ее государство не является независимым от налогоплательщиков. Однако, случай Грузии дает нам пример интересного феномена, заслуживающего дальнейшего исследования. В нынешней политической системе Грузии главный политический актер располагает финансовой независимостью как от государства, так и от граждан. Состояние Иванишвили, которое в 2014 году оценивается в \$5.2 миллиарда, происходит в основном из России, и поэтому никогда не было связано с грузинским государством и грузинскими налогоплательщиками.¹³

¹⁰ Открытое письмо Иванишвили доступно публике в неофициальном переводе: “PM on His Intended Pre-Term Resignation,” *Civil Georgia*, 2 September 2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26408> (по состоянию на 3 августа 2014).

¹¹ См. Mick Moore, “Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries,” *International Political Science Review* 25:3 (July 2004): 297-319; Andrew Rosser, “The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey,” Working paper No. 268 (Brighton: Institute of Developments Studies, April 2006).

¹² Moore, “Revenues,” 306.

¹³ “Bidzina Ivanishvili,” *The World’s Billionaires*, *Forbes*, 2014, <http://forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili> (по состоянию на 3 августа 2014).

В то же время, это составляет 30 процентов от ВВП Грузии.¹⁴ Иными словами, Иванишвили финансово способен создать «автономную силу», которая не зависит от государства или от граждан Грузии.

Относительная степень автономии государства, а также функциональные возможности государства производить политические результаты напрямую связаны с проблемой консолидации демократии. С одной стороны, слишком автономное государство может игнорировать граждан и их потребности. С другой, зависимость государства от доминирующих политических интересов может закончиться предоставлением им преобладающего приоритета.¹⁵

Поэтому в случае Грузии остается вопрос: как горизонтальное и вертикальное разделение власти, прозрачность и подотчетность лиц, находящихся у власти, можно гарантировать в системе, в которой политическая власть контролируется одним доминирующим актором?

Последствия для внешней политики – непрерывность путем практических действий

На последнем, но не по значению, месте преемственность в руководстве Грузии важна для внешней политики страны. Западная ориентация Грузии не является только наследством управления Саакашвили. При президенте Шеварнадзе западный курс уже доминировал во внешней политике Грузии. Грузия участвовала в разных региональных экономических проектах, в том числе в строительстве газо- и нефтепроводов с их геополитическими последствиями, и Тбилиси официально заявил свою заинтересованность в европейской и атлантической интеграции. При правительстве Саакашвили западная ориентация стала более четко выраженной и официализированной в концепциях безопасности и внешней политики. Грузия сделала присоединение к НАТО одной из своих основных целей и принимала участие в миротворческих операциях под руководством альянса. Внешняя политика Грузии была четко определена и коммуницирована к внутренней и внешней аудитории с одинаковой ясностью.¹⁶ В то же время, грузинское руководство представляло ориентированную на Запад внешнюю политику как несовместимую с интересами России в Грузии и в регионе.

После вступления в должность новое правительство ГМ заявило, что оно остается верным курсу, установленному предшествовавшими правительствами, и будет стремиться к дальнейшей интеграции Грузии в ЕС и НАТО. В марте 2013 года парламент принял двухпартийную резолюцию по внешней политике и подтвердил евроатлантический курс Грузии. Согласно этой резолюции, Грузия не станет членом ни одной региональной организации, члены которой не признают ее террито-

¹⁴ Gross Domestic Product (GDP) of Georgia, National Statistics Office of Georgia, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=119&lang=eng (доступ 4 августа 2014).

¹⁵ Evelyn Huber, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens, “The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions,” *Comparative Politics* 29:3 (April 1997): 323-342.

¹⁶ Atilgan and Aprasidze, “End to an Era.”

риальную целостность. Очевидно, в число таких организаций входят находящийся под влиянием России СНГ и Евразийский союз.¹⁷ Самое важное то, что Грузия подписала Соглашение об ассоциации с ЕС в июне 2014. Это соглашение является важным достижением правительства и гарантирует дальнейшую демократизацию Грузии и европейскую интеграцию.

Наряду с политикой европейской и атлантической интеграции, новое руководство объявило свою политику восстановления отношений с Россией.¹⁸ Скоро после занятия должности премьер-министра Иванишвили назначил господина Зураба Абашидзе своим специальным представителем на переговорах с Россией. Абашидзе был послом в Москве при администрации Шеварнадзе. Новое правительство Иванишвили было очень осторожным, когда критиковало Россию и ее президента Путина. Новая, примирительная риторика правительства является основным заметным отличием по сравнению с жестким антироссийским стилем их предшественников.

Однако, структурные ограничения российско-грузинского сближения стали очевидными очень скоро. Правительство – путем полуофициальных разговоров с российскими партнерами – успело убедить Россию снять эмбарго от 2006 года на вино и минеральную воду. Двусторонние переговоры в основном касались гуманитарных вопросов; однако, в то же время Россия стала причиной новой эскалации. Российские войска, контролирующие отколовшиеся территории Грузии, усилили свое присутствие, и в Южной Осетии они обозначили де факто границу ключей проволокой, в нескольких местах напрямую пересекая грузинские деревни. После того как Грузия подписала Соглашение об углубленной и всеобъемлющей свободной торговле (DCFTA) с ЕС, Москва заявила о своих планах приостановить Соглашение о свободной торговле с Грузией, которое действовало с 1994 года. Этим решением Россия подорвала единственное достижение в российско-грузинских отношениях после 2012 года – снятие эмбарго на грузинские товары.

Не секрет, что грузинское правительство не может оказывать влияние на принятие решений в Кремле. Тем не менее, новому руководству Грузии понадобилось время, чтобы полностью осознать это ограничение. Подобным образом, было наивно верить, что улучшение грузинско-российских отношений было возможным без политической концессии с Москвой. Европейские и евроатлантические амбиции немыслимы наряду с нормализацией отношений с Россией. При текущих обстоятельствах эти два вектора внешней политики взаимно исключаются. Новому грузинскому руководству нужно признать провал своей российской политики. Есть необходимость в ясной и прямой коммуникации со своей внутренней и международной аудиторией о целях и задачах внешней политики. Это особенно важно в свете продолжающегося кризиса в Украине, где видны первые признаки новой геополитической конфронтации.

¹⁷ “Parliament Adopts Bipartisan Resolution on Foreign Policy,” *Civil Georgia* (7 March 2013), <http://civil.ge/eng/article.php?id=25828> (по состоянию на 3 августа 2014).

¹⁸ Россия и Грузия воевали в пятидневной войне за Южную Осетию в 2008. Россия признает независимость двух отколовшихся регионов Грузии: Абхазия и Южная Осетия. После войны Россия и Грузия не поддерживают дипломатических отношений.

Выводы

Тремя последовательными выборами, прошедшими с 2012 по 2014 год, эпоха почти десяти лет после Революции роз подошла к концу. Грузия прошла важный тест на демократию, проведя свободные выборы и особенно осуществив мирный переход власти к оппозиции впервые в своей истории. Международное сообщество подтвердило это достижение, но оно также должно рассматривать его в свете грузинских амбиций на интеграцию с европейским и евроатлантическим сообществом.

В то же время важно признать существование структурных ограничений для демократической консолидации в Грузии и принятие новых вызовов, которые могут оказать влияние на дальнейшую траекторию грузинской демократии. Преобладающий тип политического ландшафта является одним из главных проблем конкуренции и сотрудничества, с которыми должно справиться грузинское руководство. Мирный переход власти путем выборов позволил основным акторам сосуществовать в течение года. Тем не менее, правительство рассматривало этот период как препятствие для своего управления, а не как возможность для развития политического сотрудничества. В то же время, и особенно после местных выборов, правительство интенсифицировало свою кампанию «восстановления справедливости», заведя уголовные дела против представителей бывшего руководства. Выиграв все выборы, новая доминирующая партия консолидировала свою власть и эффективно контролирует национальную, региональную и местную политику. Мирный переход власти не привел к разделению власти между основными политическими акторами, а заменил одного доминирующего игрока другим. Кроме того, фактическая «финансовая независимость» лидера от государства и от общества может подорвать институциональные гарантии гражданского контроля и подотчетности.

Грузия остается важным и обещающим примером демократизации и европеизации в регионе. Несмотря на факт, что новое руководство сначала вызвало некоторое замешательство относительно целей своей внешней политики, позднее оно подтвердило приверженность страны к западному курсу. Хотя есть еще определенные структурные проблемы в политической системе страны, важные предпосылки для дальнейшей демократической консолидации сохранились. И что наиболее важно, мирный переход власти стал прецедентом, проложившим дорогу для дальнейшего укрепления партийного ландшафта и создания культуры политического сотрудничества.

Литература

A New Chance for Georgian Democracy. *Journal of Democracy* 24, no. 1 (2013): 116-127.

End to an Era: Transfer of Power in Georgia. *KAS International Reports* 12 (2013): 69-88.

Georgia Charges Against Former President Put EU in Delicate Spot. *The Wall Street Journal*(2014).

Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union. Burlington: Ashgate, 2005.

Georgian Democracy: Seizing or Losing the Chance? *Journal of Democracy* 25, no. 1 (2014): 154-165.

Gross Domestic Product (GDP) of Georgia. National Statistics Office of Georgia, 2014.

Parliament Adopts Bipartisan Resolution on Foreign Policy. Civil Georgia, 2013.

PM on His Intended Pre-Term Resignation In Ivanishvili's open letter to the public is available in an unofficial translation. Civil Georgia, 2013.

Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review* 25, no. 3 (2004): 297-319.

The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions. *Comparative Politics* 29, no. 3 (1997): 323-342.

The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey In Working paper. Brighton: Institute of Developments Studies, 2006.

The Political Landscape of Georgia. Political Parties: Achievements, Challenges and Prospects. Delft, The Netherlands: Eburon, 2006.

The World's Billionaires. Forbes, 2014.