

ГРУЗИЯ: «ОПРОКИДЫВАЮЩИЙ» ЭФФЕКТ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ

В Грузии политическое проектирование было связано с серьезными трансформациями всей политической системы и значительной активностью оппозиции.

Форма правления. В первоначальной редакции Конституции Грузии (1995 г.) за основу была взята американская модель президентской республики, для которой характерно четкое разделение властей и наличие системы сдержек и противовесов. Президент являлся главой государства и главой исполнительной власти, но не имел права роспуска парламента. В свою очередь, парламент не имел права выносить вотум недоверия правительству, а вето Президента преодолевалось 3/5 голосов депутатов¹ (ИФП = + 6).

Ряд поправок был внесен в Конституцию после смены власти в 2003 г.² Функции исполнительной власти возлагались на правительство, а Президент получил статус главы государства. Администрация Президента была отделена от аппарата правительства, появилась отдельная глава, посвященная полномочиям правительства. Наметилась тенденция перехода к президентско-парламентской ре-

¹ См.: საქართველოს კონსტიტუცია: პირველადი სახე (24/08/1995–20/07/1999) // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. – URL: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0> (Конституция Грузии: первоначальная редакция (24.08.1995–20.07.1999 // Законодательный вестник Грузии. – URL: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>; на груз. яз.).

² См.: საქართველოს კონსტიტუცია: კონსოლიდირებული ვერსია (01/07/2004 – 23/02/2005) // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. – URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=9> (Конституция Грузии: консолидированная версия (01.07.2004–23.02.2005) // Законодательный вестник Грузии. – URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=9>; на груз. яз.).

спублике по модели, характерной на тот момент для большинства государств СНГ: президент – глава государства, премьер-министр – глава правительства, которое несет ответственность перед президентом и крайне ограниченную – перед парламентом. С другой стороны, эти поправки парадоксальным образом привели к дальнейшей президентализации формы правления: была введена норма о роспуске парламента президентом в ответ на трехкратный отказ в доверии вновь сформированному правительству (ст. 80), а также в ответ на выражение парламентом вотума недоверия правительству (ст. 81); президент получил возможность назначать министров без согласия парламента, а только по представлению премьер-министра (ст. 73). Индекс формы правления вырос с +6 до +7.

В октябре-ноябре 2007 г. политическая ситуация в Грузии определялась начавшимися массовыми акциями протеста оппозиции. Десять оппозиционных партий создали коалицию, которая выдвинула следующие требования: проведение очередных парламентских выборов в конституционные сроки – летом 2008 г. вместо осени 2007 г., как планировала правящая элита; выборы должна провести сформированная на паритетной политической основе избирательная комиссия; в многомандатных избирательных округах мандаты должны быть распределены на основе голосования за каждого кандидата в отдельности; должны быть освобождены узники совести и политические заключенные¹. Выходом из кризиса стал компромисс, по которому М. Саакашвили объявил о проведении досрочных президентских выборов в январе 2008 г. и об одновременном проведении двух референдумов – о дате парламентских выборов и о членстве Грузии в НАТО². Избиратели, поддержав М. Саакашвили на посту президента, высказались за проведение парламентских выборов летом 2008 г., как того требовала оппозиция (79,74 %), а по вопросу о членстве Грузии в

¹ См.: На фоне акции протеста власти не идут на компромисс // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2007. – 2 ноября. – URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=14700>.

² См.: Чедия Б. Дилемма грузинских выборов: трансформация политической системы или оформление нелиберальной демократии // Центральная Азия и Кавказ. – 2009. – № 1. – С. 120.

НАТО «за» высказалось 77 %¹, что зафиксировало снижение сторонников Северо-Атлантического Альянса по сравнению с 2007 г.² В результате этих решений М. Саакашвили сумел сохранить пост Президента (хотя и сокращал срок своих полномочий почти на полгода), поскольку у оппозиции не оставалось времени для подготовки к выборам. По итогам действительно конкурентных выборов он получил 53,47% голосов, а его главный оппонент Л. Гачечиладзе – 25,69 %³. Таким образом, выход из политического кризиса был найден на основе правовых институтов.

В 2010 г. произошла радикальная смена конституционного устройства и формы правления, выразившаяся в переходе к парламентско-президентской республике.

Объективно в поправках в конституцию в направлении парламентаризации формы правления была заинтересована оппозиция, так как она традиционно критиковала президента за сохранение широких полномочий и отмечала конституционный и фактический дисбаланс полномочий президента и парламента. Этим требованием воспользовалась и правящая партия во главе с М. Саакашвили, стремящаяся с помощью внесения поправок сохранить свои позиции. Изменения в Конституцию были инициированы самим президентом еще в сентябре 2008 г.⁴ Он обосновал необходимость внесения изменений задачами по «модернизации» и «демократизации» Грузии, заявив: «Мы переходим на более сложную систему, так как это будет новая система, опирающаяся на несколько центров власти... Принятие та-

¹ См.: ცესკომ პლემბისციტის შემაჯამებელი ოქმი დაამტკიცა // ცენტრალური საარჩევნო კომისია. – 2008. – 18 იანვარი. – URL: <http://www.cesko.ge/ge/mediisatvis-4-ge/pres-relizebi-13-ge/ceskom-plebiscitis-shemadjamebeli-oqmi-daamtica-2763.page> (Центральная избирательная комиссия утвердила итоговый протокол референдума // Центральная избирательная комиссия. – 2008. – 18 января. – URL: <http://www.cesko.ge/ge/mediisatvis-4-ge/pres-relizebi-13-ge/ceskom-plebiscitis-shemadjamebeli-oqmi-daamtica-2763.page>).

² См.: Чедия Б. Указ. соч. С. 121.

³ См.: CEC Approves the Summary Protocol of Presidential Elections // Georgian Central Election Commission. – 2008. – January 18. – URL: <http://www.cesko.ge/en/mediisatvis-4-ge/sainformacio-biuleteni-14-ge/january-18-2008-280.page>.

⁴ См.: Саакашвили решил поделиться полномочиями с парламентом // Лента.Ру. – 2008. – 26 декабря. – URL: <http://lenta.ru/news/2008/12/26/president>.

кой модели сразу после «революции роз» было бы равносильно катастрофе»¹. В то же время М. Саакашвили отметил, что рекомендации [Венецианской комиссии «За демократию через право»] по дальнейшему сокращению полномочий президента неприемлемы².

По мнению Венецианской комиссии, в новом проекте Конституции заложен риск того, что президент может войти в конфликт с другими ветвями власти. Вероятность возникновения такой ситуации усиливает и то обстоятельство, что президент будет лицом, который избирается прямым путем, и это увеличивает его политический вес³. Здесь действительно существует противоречие: слабый с точки зрения полномочий президент получает мандат непосредственно от избирателей и несет перед ними ответственность, а фактический глава государства — премьер-министр — прямого мандата не получает.

Представители парламентского большинства поддержали президентский проект. «Это на самом деле сбалансированная Конституция, — заявил депутат от правящей партии П. Кублашвили, — мы точно провели грань между полномочиями Президента и полномочиями правительства. Парламент является единственным источником формирования правительства. Исходя из этого, думаю, что это очень большой шаг вперед [на пути] к европейской конституции»⁴.

Наличие конституционного большинства в парламенте, состоящего из депутатов правящей партии «Единое национальное движение», позволило без серьезных проблем в октябре 2010 г. принять президентский вариант изменений в Конституцию⁵.

¹ Саакашвили о новой конституционной модели Грузии // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. — 2010. — 30 сентября. — URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21224>.

² См.: Там же.

³ См.: Венецианская комиссия о новом проекте Конституции Грузии // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. — 2010. — 3 сентября. — URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21141>.

⁴ См.: Принят окончательный проект конституционных изменений // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. — 2010. — 19 июля. — URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21012>.

⁵ Конституционный Закон Грузии от 15.10.2010 № 3710-Пс «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» // საქართველოს პარლამენტი [Парламент Грузии: официальный сайт]. — Режим доступа: http://parliament.ge/ge/law/download_72686/3710-iis-15102010-rusul-enaze-pdf.

В соответствии с принятыми поправками были значительно ослаблены полномочия Президента и усилены полномочия правительства и парламента. Президент перестал быть главой исполнительной власти, при назначении премьер-министра он обязан учитывать партийный состав парламента и предлагать кандидатуру только от победившей партии или от крупнейшей фракции (ст. 80); полномочия по назначению министров, в том числе силовых, получает премьер-министр (ст. 79).

Правительство становится органом, осуществляющим внутреннюю и внешнюю политику страны (ст. 78). Парламент наделяется исключительным правом формирования правительства, вводится конструктивный вотум недоверия правительству. Если Парламент два раза подряд не может утвердить правительство, Президент представляет законодательному органу кандидатуру в премьер-министры, которую ему предложит 2/5 часть депутатов, распускает Парламент и назначает внеочередные парламентские выборы лишь после того, как и с третьей попытки не удастся выразить доверие правительству (ст. 81, 81¹). Вето президента на законопроект преодолевается половиной голосов депутатов парламента (а не 3/5, как ранее) (ст. 68). Президент утратил право назначать губернаторов (теперь их назначает правительство) (ст. 81³). Большинство актов Президента подлежат обязательной контрагнации Премьер-министра (ст. 73¹). Президент лишается права законодательной инициативы (ст. 67).

Президент сохранил функции Верховного главнокомандующего (ст. 69), председателя Совета национальной безопасности (ст. 72), право назначать трех членов Конституционного Суда (ст. 88), а также функцию арбитра при назначении премьер-министра (если парламент не может определиться с кандидатурой и ни одна фракция не внесла на рассмотрение кандидатуру премьер-министра, а также если парламент не выразит в установленные сроки доверия составу Правительства). Сохранилась и норма о прямых выборах президента (ст. 70).

Характерно, что отдельным законом резиденция парламента и правительства перенесена из Тбилиси в

Кутаиси¹, что также символически подчеркивает зависимость законодательной власти от Президента.

В целом результат конституционной реформы означал переход к парламентско-президентской форме правления, при которой фактическим главой государства становится премьер-министр. Индекс формы правления снизился до –1, что означает переход к парламентаризованной полупрезидентской форме правления (см. таблицу 16).

Таблица 16

Индекс формы правления Грузии в 1995–2010 гг.

Год	1995	2005	2010
ИФП	+6	+7	– 1

В переходных положениях закона о внесении изменений в Конституцию (ст. 3) было закреплено, что поправки в Конституцию в полном объеме вступают в силу с 1 декабря 2013 г. Президентские выборы были запланированы на октябрь 2013 г., тем самым поправки распространялись только на следующего после М. Саакашвили президента. По Конституции М. Саакашвили не имел права избираться на третий срок, поэтому, передавая конституционные полномочия премьер-министру, в случае победы на парламентских выборах своей партии он гарантированно мог стать премьер-министром и фактически оставаться главой государства. В 2010 г. это было понятно и многим грузинским исследователям², и лидерам оппозиции³. Таким образом, М. Саакашвили

¹ См.: Конституционный Закон Грузии «О внесении изменений в Конституционный Закон Грузии “О внесении дополнения в Конституцию Грузии”» от 01.07.2011 № 4985-вс // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – URL: http://parliament.ge/law/download_46958/4985-rs-01072011-rusul-enaze-pdf.

² См., напр.: Чедия Б. Конституционная реформа – следствие неустойчивости политической системы Грузии // Центральная Азия и Кавказ. – 2011. – Т. 14. – № 2. – С. 74–83.

³ По словам Н. Бурджанадзе: «Саакашвили намерен оставаться во власти не до 2013 года, а как минимум до 2033-го» (цит. по: Саакашвили подписал изменения в Конституцию Грузии, сокращающие полномочия президента // Корреспондент.net. – 2010. – 5 ноября. – URL: <http://korrespondent.net/world/1135162-saakashvili-podpisal-izmeneniya-v-konstituciyu-gruzii-sokrashchayushchie-polnomochiya-prezidenta>). Сам М. Саакашвили неоднократно заявлял о том, что не планирует оставаться на посту президента после 2013 г.

решил сразу две задачи: усиление будущего премьер-министра (кто бы им ни был), который, как он предполагал, будет представлять его партию, и реализовывал требования оппозиции по переходу на парламентскую систему правления.

Однако уже парламентские выборы 2012 г. принесли победу оппозиционному блоку «Демократическая Грузия – Грузинская мечта» во главе с Б. Иванишвили, который сформировал новое правительство. Тем самым первоначальный план сохранения власти был нарушен. В 2013 г. на президентских выборах с результатом 62,12 % в первом туре победил кандидат «Грузинской мечты» Г. Маргвелашвили, а кандидат от партии «Единое национальное движение» Д. Бакрадзе с результатом 21,72 % потерпел поражение, и власть в Грузии окончательно сменилась¹. Эти выборы стали для Грузии первым после 1990 г. прецедентом мирной смены власти по итогам очередных президентских выборов.

Таким образом, институциональные реформы 2010 г. имели для грузинской правящей элиты «опрокидывающий» эффект и сработали в пользу оппозиции. М. Саакашвили удалось создать условия для конкурентных выборов и повышения институционализации института президентства, но инициированные им институциональные реформы свели статус и влияние президента до минимума (см. таблицы 17 и 18).

Таблица 17

Индекс институционализации института президентства Грузии в 1995–2015 гг.

Президент	Э. Шеварднадзе (1995–2003)	М. Саакашвили (2004–2013)	Г. Маргвелашвили (2013–)
ИИИП	56,3	68,8	43,8

¹ Summary Protocol of the Results of 27 October, 2013 Presidential Elections of Georgia // Central Election Commission of Georgia Report: Presidential Elections 27 October, 2013. – Tbilisi, 2013. P. 192–193. – URL: <http://www.cesko.ge/uploads/other/26/26885.pdf>.

Таблица 18

Конкуренция на президентских выборах в Грузии в 2000–2013 гг.

Критерии / год	2000	2004	2008	2013	Сред.
Количество кандидатов на президентских выборах	6	5	7	23	10,25
Количество партий, выдвинувших кандидатов	Н/д	2	6	10	6
Процент партийных кандидатов	Н/д	28,6	85,7	43,5	52,6
Процент, полученный победителем	80,4	96,27	53,47	62,12	70,61
Разница между результатами победителя и кандидата, занявшего 2-е место	63,74	94,42	27,78	40,4	56,59
Количество пораженных инкубентов	0	1	0	1	2 (50 %)
Количество досрочных (внеочередных) выборов	0	0	1	1	2 (50 %)
Количество случаев избрания во 2-м туре	0	0	0	0	0
ИК _{ср}	52,17 %				

Избирательная система Грузии на протяжении всего периода независимости оставалась смешанной несвязанной, однако соотношение пропорциональной и мажоритарной частей претерпело значительные изменения. Часть парламента формировалась по партийным спискам в общенациональном округе, а часть – в многомандатных округах, количество которых все время менялось. Главным недостатком мажоритарной части системы было то, что округа создавались крайне неравномерными по численности избирателей: в самом крупном округе было зарегистрировано 150 000 избирателей, а в самом малом округе – 6000 избирателей¹. Тем самым нарушался принцип равного представительства.

В 2003 г., после отставки Э. Шеварднадзе, итоги парламентских выборов 2003 г., послужившие поводом для

¹ См.: Чедия Б. Дилемма грузинских выборов... С. 126.

переворота, были аннулированы только по пропорциональной системе (в мажоритарной части – только в нескольких округах). Таким образом, выборы парламента в 2004 г. проводились только для заполнения вакантных мест по партийным спискам.

В 2004 г. после прихода к власти М. Саакашвили численность парламента была уменьшена с 235 депутатов до 150, при этом по партийным спискам избиралось 100 депутатов, по мажоритарным многомандатным округам – 50. В 2008 г. после внесения поправок в Конституцию количество мест в пропорциональной и мажоритарной частях стало одинаковым – по 75 депутатов (тем самым доля пропорциональной системы была уменьшена до 50%). Электоральный порог по пропорциональной части был сокращен до 5%, по мажоритарной для избирания нужно набрать свыше 30% голосов. Оппозиция консолидированно выступала за изменение мажоритарной части избирательной системы и ее трансформацию в регионально-пропорциональную, при которой в многомандатных округах голосование будет проходить не за отдельных кандидатов, а за региональные списки партий с 5%-ным барьером. Количество мандатов зависело бы от численности избирателей в регионе¹. Однако М. Саакашвили выступил категорически против такого предложения: «Были и такие требования, чтобы упразднить районное представительство, и чтобы были только партийные списки, и чтобы только партии баллотировались, и чтобы у районов в Парламенте было бы малое представительство или вообще не было бы его – с этим я никак не могу согласиться»².

Тем не менее, в июне 2011 г. в ходе переговоров между представителями правящей партии и оппозиционных сил были согласованы поправки в Избирательный кодекс, предусматривающие увеличение числа мест в парламенте до 190, из которых 107 должны избираться по партийным спискам и 83 – по мажоритарным окру-

¹ См.: 8 оппозиционных партий предлагают властям переговоры по избирательной реформе // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 4 октября. – URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21236>.

² Президент против изменения мажоритарной избирательной системы // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 11 ноября. – URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21356>.

гам¹. Однако это соглашение так и не было выполнено: в декабре 2011 г. был принят новый Избирательный кодекс Грузии, в соответствии с которым количество мест в парламенте осталось прежним, а соотношение пропорциональной и мажоритарной части осталось почти неизменным: 77 на 73².

Характерно, что в 2004 г., сразу же после неконституционной смены власти и победы на выборах Саакашвили, правящая элита снижает количество депутатов-одномандатников, а в 2008 г., в условиях падения популярности правящего «Единого национального движения» и самого М. Саакашвили, снижает пропорциональную часть и увеличивает число одномандатников, в 2011 г. отказывается увеличивать пропорциональную часть. Таким образом, грузинская элита действовала здесь в соответствии с общей логикой большинства элит на постсоветском пространстве, используя электоральную формулу в качестве инструмента электоральной инженерии: при значительной популярности правящей партии расширяется пропорциональный компонент, при падении популярности увеличивается мажоритарный как способ компенсации возможного снижения числа голосов на выборах.

Результаты выборов подтверждают этот тезис: в 2008 г. Единое национальное движение М. Саакашвили получило 59,9% голосов избирателей и 49 из 75 мандатов по пропорциональной части, но при этом 71 из 75 мандатов по мажоритарной части. В связи с этим депутаты от правящей партии составили 79,3% состава парламента³. В то же время в 2012 г. эта формула в условиях падения популярности Единого национального движения (ЕНД) компенсировала потерю им голосов по пропорциональной части, поскольку партия сумела сохранить за собой 32 мандата из 73 по одномандатным округам.

¹ См.: Саакашвили о предложении по увеличению количества депутатов в Парламенте // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. — 2011. — 27 июля. — URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=22373>.

² См.: Избирательный кодекс Грузии от 27.12.2011 № 5636-вс // Законодательный вестник Грузии. — URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/1557168/21/ru/pdf>.

³ См.: Central Election Commission Summarizing Protocol of Parliamentary Elections May 21, 2008 // Georgian Central Election Commission. — 2008. — June 5. — URL: <http://www.cesko.ge/uploads/other/8/8722.pdf>.

ЕНД получило 40,43% голосов избирателей, 33 мандата по пропорциональной и 32 мандата по мажоритарной части; «Грузинская мечта» — 54,85%, 44 и 41 мандат соответственно¹. При этом количество мест в парламенте, полученных Единым национальным движением и «Грузинской мечтой», примерно соответствовало волеизъявлению избирателей. Индекс диспропорциональности, существенно возросший в 2008 г., снизился по итогам выборов 2012 г.

Грузинский случай еще раз демонстрирует, что мажоритарная часть избирательной системы чаще всего контролируется действующей властью при помощи административного ресурса, поэтому увеличение их числа необходимо прежде всего правящей партии. Когда же эта партия становится оппозиционной, она отстаивает необходимость перехода к пропорциональной системе. Не случайно Единое национальное движение, став после 2012 г. оппозиционной партией, заявило о необходимости упразднения мажоритарной системы и в 2015 г. подписала совместно с оппозиционными внепарламентскими партиями Меморандум об избирательной реформе². Это предложение было поддержано и Президентом Грузии Г. Маргвелашвили, администрация которого отметила, что «президент Грузии разделяет позицию по замене мажоритарной системы пропорциональной системой»³.

Тем не менее, по решению, принятому на коалиционном собрании «Грузинской мечты» в июне 2015 г., парламентские выборы в 2016 г. вновь пройдут по смешанной системе, однако будет уравнено количество избирателей в мажоритарных округах, а проходной барьер будет повышен с 30% до 50%, на чем всегда настаивала оппозиция. Вместе с тем «следующие после 2016 года парламентские выборы (то есть в 2020 г. — *Прим. авт*) будут проведены

¹ См.: Report on the Elections of the Parliament of Georgia 2012 // Georgian Central Election Commission. — URL: <http://www.cesko.ge/uploads/other/13/13973.pdf>.

² См.: Давид Усупашвили присоединился к меморандуму по избирательной реформе // Союз грузин в России: независимый информационно-аналитический портал. — 2015. — 18 марта. — URL: <http://www.georgians.ru/news.asp?idnews=166556>.

³ Президент Грузии планирует провести конференцию по реформе избирательной системы // Грузия Online: Информационно-аналитический портал. — 2015. — 29 апреля. — URL: <http://www.apsny.ge/2015/pol/1430370526.php>.

по пропорциональной системе»¹. Таким образом, правящая партия пошла на определенные уступки оппозиции, но вместе с тем сохранила смешанную систему на ближайший электоральный цикл.

Тем самым вновь подтверждается вывод о том, что переход на пропорциональную систему в условиях отсутствия доминирующей партии выгоден прежде всего представителям оппозиции. Когда они приходят к власти, чаще всего решение о трансформации избирательной системы затягивается и откладывается.

Партийная система. Закон, регулирующий деятельность политических партий, был принят в Грузии еще в 1997 г.² В соответствии с законом партия может создать инициативная группа не менее чем 300 граждан без предварительного разрешения (ст. 12), а количество членов в партии должно быть не менее 1000 (ст. 22). Устанавливались ограничения на финансирование партий со стороны физических и юридических лиц (ст. 27). Финансирование имели право получить партии, которые преодолели на общенациональных выборах по пропорциональной системе порог в 5% (ст. 30). Расчет проводился с учетом базового коэффициента, полежащего удвоению в случае, если партия получила по итогам выборов 8% или 6% соответственно. В формулу для расчета входит также число мест в парламенте и число голосов избирателей, полученных партией.

В декабре 2011 г. общий размер дохода и расхода партий был ограничен 0,2% от суммы ВВП Грузии за соответствующий год³, а в 2013 г. — 0,1% от

¹ Посольство США следит за процессом реформы избирательной системы в Грузии // BlackSeaNews: информационно-аналитический портал. — 2015. — 9 июня. — URL: <http://www.blackseanews.net/read/100626>.

² См.: «მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონი 31/10/1997 № 1028-Іс: პირველადი სახე (21/11/1997–22/03/2005) // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. — URL: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=0> (Органический закон Грузии от 31.10.1997 № 1028-Іс «О политических объединениях граждан»: первоначальная редакция (21.11.1997–22.03.2005) // Законодательный вестник Грузии. — URL: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=0>; на груз. яз.).

³ См.: Органический закон Грузии от 28.12.2011 № 5661-вс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. — URL: http://www.parliament.ge/ge/law/download_48931/5661-rs-28122011-rusul-enaze-pdf.

ВВП¹. Кроме того, юридическим лицам было запрещено финансировать партии. Очевидно, что эти меры были направлены прежде всего против основного соперника М. Саакашвили на предстоящих в 2012 г. парламентских выборах — партии «Грузинская мечта» во главе с миллионером Б. Иванишвили. В 2013 г., после смены парламентского большинства, право юридических лиц на финансирование партий в размере до 120 000 лари было им возвращено. Барьер для партий, подлежащих финансированию, был снижен до 3%, а в случае получения ими 6% размер базового финансирования удваивается². Была также увеличена до 30% надбавка к финансированию партии, в случае если в ее партийном списке не менее 30% среди первых, вторых и каждых последующих десяти кандидатов составляют представители разных полов³. Бюджетное финансирование получают в настоящее время 14 политических партий.

Таким образом, законодательство о партиях, неизменное с 1997 до 2005 г. и постоянно меняющееся после 2005 г.⁴, было направлено на консолидацию партийной системы и поддержку небольшого числа крупных партий, хотя это и не повлияло на замедление роста числа партий в стране.

Формула расчета финансирования партий в Грузии является сложной и учитывающей разные аспекты политического «веса» партии. Тем не менее, ограничения, введенные в 2011–2012 гг., с очевидностью были направлены против основных конкурентов правящей партии.

¹ См.: Органический закон Грузии от 29.07.2013 № 900-вс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. — URL: http://www.parliament.ge/ge/law/download_26974/900-rs-29072013-rusul-enaze-pdf.

² См.: Органический закон Грузии от 07.08.2013 № 923-вс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. — URL: http://www.parliament.ge/ge/law/download_27349/923-rs-07082013-rusul-enaze-pdf.

³ Органический закон Грузии «О внесении изменений в Органический закон Грузии «О политических объединениях граждан» от 7 марта 2014 года № 2097-Іс საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. URL: http://www.parliament.ge/ge/law/download_34724/2097-iis-07032014-rusul-enaze-pdf.

⁴ В 1997–2005 г. в закон не было внесено ни одной поправки, а в период с 2005 по 2015 г. — 19 значимых поправок. — *Прим. авт.*

Общее количество политических партий в 2000-е гг. выросло со 175 до 219. В основном они представляли собой клиентелы политических лидеров разного масштаба, служившие для них политическими машинами, появлялись и исчезали в связи с очередными выборами.

Крупные партии удавалось создать только административным путем («Круглый стол» в 1990–1991 гг., «Союз граждан Грузии» в 1995–2001 гг., «Союз Возрождения Грузии» в 1992–2004 гг.)

Конец 1990-х – начало 2000-х гг. характеризуется возникновением и распадом двух политических партий, претендовавших на создание партийной системы с доминирующей партией («Союз граждан Грузии» и Единое национальное движение)¹. «Союз граждан Грузии», созданный по инициативе Президента Э. Шеварднадзе, по ряду характеристик представлял собой типичную административную партию, созданную для обеспечения доминирования в парламенте и региональных органах власти и в качестве основы рекрутирования на государственную службу. Эта партия характеризовалась также отсутствием сформулированной идеологии и проекта будущего. В этом смысле характерен ответ Э. Шеварднадзе на вопрос о желательной модели будущего развития грузинского общества: он сказал, что «намерен объединить всё лучшее, что характеризует различные модели»².

Партия представляла собой конгломерат интересов и ценностей элиты, объединенной на основе лояльности президенту Э. Шеварднадзе. Административный характер партии подчеркивает и то, что оппозиция Э. Шеварднадзе формировалась изнутри элиты, входящей в правящую партию (М. Саакашвили, Н. Бурджанадзе, З. Жвания и др.).

После переворота 2003 г. и отмены результатов парламентских выборов³ к власти пришла партия «Национальное движение – демократы» (впоследствии «Единое национальное движение») во главе с

¹ В конце 80-х – начале 90-х гг. такой партией был «Круглый стол – свободная Грузия». – *Прим. авт.*

² Цит. по: *Тархан-Моурави Г.* Политические партии в Грузии: затянувшееся становление // *Политическая наука.* – 2006. – № 1. – С. 258.

³ Исследователи отмечают, что даже по результатам параллельного подсчета голосов оппозиционные партии «Национальное движение» и «Объединенные демократы» набрали вместе по пропорциональной системе не более 37% голосов, в связи с чем не получили бы абсолютного большинства мест в парламенте (см.: Там же. С. 252).

М. Саакашвили, которая получала на парламентских выборах 2004 г. и 2008 г. даже больше голосов, чем прежде «Союз граждан Грузии», и до 80% мест в парламенте. Выборы 2003 г., несмотря на отмену их итогов в связи с фальсификацией, показали, что даже в сумме две административные партии получили менее половины голосов избирателей (40,16%, а в парламенте (с учетом мест, полученных по мажоритарным округам) – 40,85% мест)¹. В парламент по партийным спискам проходило 6 партий (эффективное число партий – 5,49), а индекс диспропорциональности был самым низким за всю историю грузинских выборов – 0,94. Это позволяет утверждать, что последующие выборы 2004 г. и особенно 2008 г. по сравнению с «фальсифицированными» выборами 2003 г. были менее конкурентными и в большей степени искажающими волеизъявление избирателей. Очевидно, что модель партийной системы осталась прежней: доминирующая административная партия во главе с президентом, контролирующая как исполнительную, так законодательную власть (см. таблицу 19). В этой системе нет места сильной оппозиции.

Позиция М. Саакашвили характеризовалась пренебрежительным отношением ко всем оппозиционным партиям и подчеркиванием значительной роли своей партии. В 2010 г. он заявил: «Национальное движение является единственной силой, которая способна управлять страной. Хотя в этом процессе смогут участвовать и другие имеющие ответственность партии, но пусть никто не думает, что мы откажемся от полномочий принятия решений... Мы не хотим, чтобы в Грузии прекратилось развитие и продвижение. Наша политическая сила является единственной, кто это обеспечит»².

Только результаты выборов 2012 г., как отмечалось выше, привели к разрушению складывавшейся партийной системы, и вновь открыли окно возможностей для формирования конкурентной партийной системы. Это особенно важно в контексте перехода к парламентаризованной форме правления, при которой партия, победившая на выборах в парламент, определяет политический курс в государстве.

¹ См.: Там же. С. 251–252.

² Саакашвили о видении правящей партии // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 15 июня. – URL: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=20895>.

Общие характеристики избирательной и партийной систем Грузии

Критерии / год	2003*	2004	2008	2012
Количество мест в парламенте	235	235	150	150
Тип избирательной системы	Смешанная несвязанная (150+85) ^{15**}	Смешанная несвязанная (150+85)	Смешанная несвязанная (75+75)	Смешанная несвязанная (77+73)
Общее количество политических партий	175	181	205	219
Количество партий и блоков, принимавших участие в выборах		16	12	30
Количество партий, сформировавших фракции в парламенте	6	2	4	2
Процент голосов, полученных победившей партией	40,16 ^{16***}	67,02	59,18	54,97
Процент мест в парламенте, полученных победившей партией	32,7	64,2	79,3	56,7
Процент голосов, отданных за партии, не прошедшие в парламент	13,58	22,33	6,67	4,69
Конкурентность в многомандатных округах (среднее количество кандидатов на один мандат)	Н/д	–		38,4
Доля кандидатов в многомандатных округах, выдвинутых политическими партиями (%)	75,3	–		
Электоральный порог (%)	7	7	5	5
Эффективное число парламентских политических партий	5,49	2,97	1,96	1,55
Индекс диспропорциональности Рэя	0,94	4,31	8,66	2,36

* Итоги выборов 2003 г. были подведены, но места в парламенте по пропорциональной части распределялись по итогам частичных повторных выборов в марте 2004 г.

** Первое число означает количество мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, второе – по мажоритарной.

*** Дано в сумме для двух партий, являющихся опорой Президента Э. Шеварднадзе: «За новую Грузию» (21,32%) и «Союз демократического возрождения» (18,84%).

Таким образом, политическое проектирование в Грузии в начале первого и второго десятилетий XXI в. продемонстрировало существенную трансформацию основных формальных институтов, которая в итоге привела к трансформации всей политической системы. В целом М. Саакашвили действовал в парадигме своего предшественника Э. Шеварднадзе: планировал укрепить административную партию и обеспечить ее постоянное доминирование в парламенте, постоянно менял правила игры с целью продлить нахождение у власти, пренебрежительно относился к оппозиции, вел борьбу с оппозиционными лидерами (прежде всего с Б. Иванишвили) с использованием как формальных, так и неформальных институтов. Отличие состояло в том, что партия М. Саакашвили «Единое национальное движение» была создана не правящей элитой, а контрэлитой, и пришла к власти в результате переворота. Однако парламентаризация формы правления, задуманная, скорее всего, как способ сохранения власти М. Саакашвили, привела к реальному повышению политической конкуренции и в итоге к смене политической элиты. Формирование партийной системы с доминирующей партией, начавшееся еще при Э. Шеварднадзе и продолжившееся при М. Саакашвили, было прервано после выборов 2012 г., на которых победила оппозиция. Характерной особенностью политического процесса при этом являлась постоянная манипуляция правилами в интересах правящей элиты¹.

Причиной провала консолидации режима на основе моноцентризма является многократно отмеченная исследователями чрезвычайная фрагментация политической элиты Грузии, в том числе по региональному признаку. Это косвенно подтверждает и то, насколько сложным и болезненным был процесс объединения двух близких по программе и ценностям политических объединений после переворота 2003 г. — «Национального движения» М. Саакашвили и «Объединенных демократов» Н. Бурджанадзе. М. Саакашвили удалось в значительной степени институционализировать институт президента и консолидировать партийную систему, что отражает, в частности, снижение эффективного числа

¹ Грузия занимает первое место на постсоветском пространстве по количеству поправок в Конституции и законы о выборах. — *Прим. авт.*

парламентских партий, диспропорциональности и падения доли голосов, отданных за партии, не прошедшие в парламент. Институционализация и высокий индекс конкурентности политической системы Грузии также объективно препятствовали формированию системы с доминирующей партией, которая контролирует все высшие органы власти. Стоит отметить также и решение наиболее острых политических проблем в постоянном диалоге с представителями оппозиции. Можно сказать, что «гиперинституционализация» в Грузии провалилась, а стратегия «недоинституционализации» даже не рассматривалась, поэтому единственным возможным путем стала постепенная институционализация конкурентной партийной системы.

С другой стороны, до настоящего времени сохраняется смешанная несвязанная избирательная система, которая замедляет консолидацию партийной системы и благоприятствует прежде всего правящей партии. Переход в 2012 г. правящей партии в оппозицию означает ее готовность играть по общим правилам, в отличие от ситуации 2004 г., когда после отмены итогов выборов прежняя правящая партия «Союз граждан Грузии» прекратила свое существование. Переход к парламентско-президентской форме правления резко снизил значимость института президентства, что дает основания прогнозировать стабилизацию и дальнейшую консолидацию политического режима Грузии не на основе установления «доминирующей власти», а на основе институционализированной конкуренции и смены политических элит по правилам, если только нынешняя правящая партия выдержит «тест» на существование в условиях возможного «разделенного правления».

Литература

Конституционный Закон Грузии от 15.10.2010 № 3710-Пс «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии» [Электронный ресурс] // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – Режим доступа: http://parliament.ge/ge/law/download_72686/3710-iis-15102010-rusul-enaze-pdf.

Конституционный Закон Грузии от 01.07.2011 № 4985-вс «О внесении изменений в Конституционный Закон Грузии

“О внесении дополнения в Конституцию Грузии”» [Электронный ресурс] // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – Режим доступа: http://parliament.ge/ge/law/download_46958/4985-rs-01072011-rusul-enaze-pdf.

Избирательный кодекс Грузии от 27.12.2011 № 5636-вс [Электронный ресурс] // Законодательный вестник Грузии. – Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/1557168/21/ru/pdf>.

Органический закон Грузии от 28.12.2011 № 5661-вс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» [Электронный ресурс] // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – Режим доступа: http://www.parliament.ge/ge/law/download_48931/5661-rs-28122011-rusul-enaze-pdf.

Органический закон Грузии от 29.07.2013 № 900-вс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» [Электронный ресурс] // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – Режим доступа: http://www.parliament.ge/ge/law/download_26974/900-rs-29072013-rusul-enaze-pdf.

Органический закон Грузии от 07.08.2013 № 923-вс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» [Электронный ресурс] // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – Режим доступа: http://www.parliament.ge/ge/law/download_27349/923-rs-07082013-rusul-enaze-pdf.

Органический закон Грузии от 07.03.2014 № 2097-Пс «О внесении изменений в Органический закон Грузии “О политических объединениях граждан”» [Электронный ресурс] // საქართველოს პარლამენტის [Парламент Грузии: официальный сайт]. – Режим доступа: http://www.parliament.ge/ge/law/download_34724/2097-iis-07032014-rusul-enaze-pdf.

8 оппозиционных партий предлагают властям переговоры по избирательной реформе [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 4 октября. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21236>.

Венецианская комиссия о новом проекте Конституции Грузии [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 3 сентября. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21141>.

Давид Усупашвили присоединился к меморандуму по избирательной реформе [Электронный ресурс] // Союз грузин в России: независимый информационно-аналитический пор-

тал. – 2015. – 18 марта. – Режим доступа: <http://www.georgians.ru/news.asp?idnews=166556>.

На фоне акции протеста власти не идут на компромисс [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2007. – 2 ноября. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=14700>.

Посольство США следит за процессом реформы избирательной системы в Грузии [Электронный ресурс] // BlackSeaNews: информационно-аналитический портал. – 2015. – 9 июня. – Режим доступа: <http://www.blackseanews.net/read/100626>.

Президент Грузии планирует провести конференцию по реформе избирательной системы [Электронный ресурс] // Грузия Online: Информационно-аналитический портал. – 2015. – 29 апреля. – Режим доступа: <http://www.apsny.ge/2015/pol/1430370526.php>.

Президент против изменения мажоритарной избирательной системы [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 11 ноября. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21356>.

Принят окончательный проект конституционных изменений [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 19 июля. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21012>.

Саакашвили о видении правящей партии [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 15 июня. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=20895>.

Саакашвили о новой конституционной модели Грузии [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2010. – 30 сентября. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=21224>.

Саакашвили о предложении по увеличению количества депутатов в Парламенте [Электронный ресурс] // Сивил Джорджия: Ежедневные новости онлайн. – 2011. – 27 июля. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=22373>.

Саакашвили подписал изменения в Конституцию Грузии, сокращающие полномочия президента [Электронный ресурс] // Корреспондент.net. – 2010. – 5 ноября. – Режим доступа: <http://korrespondent.net/world/1135162-saakashvili-podpisal-izmeneniya-v-konstituciyu-gruzii-sokrashchayushchie-polnomochiya-prezidenta>.

Саакашвили решил поделиться полномочиями с парламентом [Электронный ресурс] // Лента.Ру. – 2008. – 26 де-

кабря. – Режим доступа: <http://lenta.ru/news/2008/12/26/president>.

Тархан-Моурави, Г. Политические партии в Грузии: затянувшееся становление [Текст] / Г. Тархан-Моурави // Политическая наука. – 2006. – № 1. – С. 243–267.

Чедия, Б. Дилемма грузинских выборов: трансформация политической системы или оформление нелиберальной демократии [Текст] / Бека Чедия // Центральная Азия и Кавказ. – 2009. – № 1. – С. 118–131.

Чедия, Б. Конституционная реформа – следствие неустойчивости политической системы Грузии [Текст] / Бека Чедия // Центральная Азия и Кавказ. – 2011. – Т. 14. – № 2. – С. 74–83.

CEC Approves the Summary Protocol of Presidential Elections [Electronic resource] // Georgian Central Election Commission. – 2008. – January 18. – Mode of access: <http://www.cesko.ge/en/mediisatvis-4-ge/sainformacio-biuleteni-14-ge/january-18-2008-280.page>.

Central Election Commission Summarizing Protocol of Parliamentary Elections May 21, 2008 [Electronic resource] // Georgian Central Election Commission. – 2008. – June 5. – Mode of access: URL: <http://www.cesko.ge/uploads/other/8/8722.pdf>.

Report on The Elections of the Parliament of Georgia 2012 [Electronic resource] // Georgian Central Election Commission. – Mode of access: <http://www.cesko.ge/uploads/other/13/13973.pdf>.

Summary Protocol of the Results of 27 October, 2013 Presidential Elections of Georgia [Electronic resource] // Central Election Commission of Georgia Report: Presidential Elections 27 October, 2013. – Tbilisi: CEC Election Administration of Georgia, 2013. P. 192–193. – Mode of access: <http://www.cesko.ge/uploads/other/26/26885.pdf>.

საქართველოს კონსტიტუცია: პირველადისახე (24/08/1995–20/07/1999) [ელექტრონული რესურსი] // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. – ხელმისაწვდომობის რეჟიმი: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0> (Конституция Грузии: первоначальная редакция (24.08.1995–20.07.1999) [Электронный ресурс] // Законодательный вестник Грузии. – Режим доступа: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=0>; на груз. яз.).

საქართველოს კონსტიტუცია: კონსოლიდირებული ვერსია (01/07/2004 – 23/02/2005) [ელექტრონული რესურსი] // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. – ხელმისაწვდომობის რეჟიმი: <https://matsne.gov.ge/ka/document/>

view/30346?publication=9 (Конституция Грузии: консолидированная версия (01.07.2004–23.02.2005) [Электронный ресурс] // Законодательный вестник Грузии. – Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346?publication=9>; на груз. яз.).

“მოქალაქეთა პოლიტიკური გაერთიანებების შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი 31/10/1997 № 1028-Іс: პირველადი სახე (21/11/1997–22/03/2005) [ელექტრონული რესურსი] // საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. – ხელმისაწვდომობის რეჟიმი: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=0> (Органический закон Грузии от 31.10.1997 № 1028-Іс «О политических объединениях граждан»: первоначальная редакция (21.11.1997–22.03.2005) // Законодательный вестник Грузии. – Режим доступа: <http://matsne.gov.ge/ka/document/view/28324?publication=0>; на груз. яз.).

ცესკომ პლებისციტის შემაჯამებელი ოქმი დაამტკიცა [ელექტრონული რესურსი] // ცენტრალური საარჩევნო კომისია. – 2008. – 18 იანვარი. – ხელმისაწვდომობის რეჟიმი: <http://www.cesko.ge/ge/mediisatvis-4-ge/pres-relizebi-13-ge/ceskom-plebiscitis-shemadjamebeli-oqmi-daamtkica-2763.page> (Центральная избирательная комиссия утвердила итоговый протокол референдума [Электронный ресурс] // Центральная избирательная комиссия. – 2008. – 18 января. – Режим доступа: <http://www.cesko.ge/ge/mediisatvis-4-ge/pres-relizebi-13-ge/ceskom-plebiscitis-shemadjamebeli-oqmi-daamtkica-2763.page>; на груз. яз.).