

ДК 32:33 (479.2)

ББК 66+65

Д 441

Д 441

Диаспора, нефть и розы. Чем живут страны Южного Кавказа. - Ереван, Фонд Генриха Бёлля и Кавказский институт СМИ, 2005. - 214 с.

Издание представляет собой русскую версию сборника статей о внутривосточном развитии стран Южного Кавказа, опубликованного в Германии в 2005 году Фондом Генриха Бёлля. Русское издание подготовлено совместными усилиями представительства Фонда Генриха Бёлля на Кавказе и Кавказского института СМИ. Авторы статей - ученые из Азербайджана, Армении и Грузии. Среди тем сборника - безопасность, выборы, СМИ, нациестроительство, экономика, коррупция, гендерные проблемы.

Редакторы Ивлиан Хаиндрава, Александр Искандарян

Художественный редактор Нина Искандарян

Дизайн обложки студии Matit www.matit.am

Макет студии "Коллаж"

Фото на обложке: студия Patker

ББК 66+65

Diaspora, Oil and Roses. What makes the countries of the South Caucasus tick. - Yerevan, Heinrich Böll Stiftung and Caucasus Media Institute, 2005. - 214 p.

Editors Ivlian Haindrava, Alexander Iskandaryan

Literary editor Nina Iskandarian

Cover design by Matit www.matit.am

Layout by Collage Ltd.

Cover photo by Patker

ISBN 99930-78-74-3

© Фонд Г. Бёлля, КИСМИ, 2005

© 2005 Heinrich Böll Stiftung and Caucasus Media Institute

Немецкое издание: *Diaspora, Öl und Rosen. Zur innenpolitischen Entwicklung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien.* Heinrich-Böll-Stiftung, 2005. ISBN: 3-927760-48-X.

Давид Усупашвили

НА ПУТИ К ПРАВОВОМУ ГОСУДАРСТВУ

Грузия вступила в новый - постшеварднадзевский этап своей государственности. При полнейшем отсутствии сожаления по безвозвратно ушедшему (сожалеть здесь, собственно, не о чем, разве что - о времени, потраченном на создание дополнительных проблем самим себе), и при наличии определенных надежд, связанных с новыми и молодыми властями, проскальзывает обоснованная тревога по поводу будущего страны и народа: уж слишком много проблем досталось молодой власти по наследству от старой. В настоящей статье предпринята попытка идентификации некоторых из них, без чего решение стоящих перед страной задач представляется немыслимым.

Развитие конституционного процесса в Грузии

Принятием конституции в 1995 году был положен конец правовому хаосу в Грузии, но на этом конституционный процесс не завершился. В силу ряда причин нерешенными остались важнейшие вопросы, необходимые для создания прочной правовой основы государственности, том числе - территориально-государственного устройства страны, перехода на двухпалатный парламент, вертикального распределения власти и местного самоуправления. Однако, вместо комплексного решения стоящих перед страной проблем, парламент Грузии за минувшие восемь лет внес в конституцию лишь несколько таких изменений (повышение избирательного барьера с 5 до 7 процентов, пункт о Конституционном договоре с Православной Церковью Грузии), которые были продиктованы сиюминутной политической конъюнктурой, но никак не проистекали из стратегического плана совершенствования конституционной системы.

Находящимся во власти политическим силам, особенно в государствах с неустоявшейся конституционной системой, отсутствием соответствующих традиций и политической культуры, вообще свойственны попытки таким образом модифицировать основной закон страны, чтобы приобрести побольше полномочий и поменьше ответственности. Примером тому были как неоднократные попытки президента Шеварднадзе внедрить в стране т.н. "смешанную" систему правления, так и осуществленный уже новыми властями поспешный "ремонт" конституции - поправки, коренным образом изменив-

шие взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, были рассмотрены и утверждены парламентом буквально за несколько дней. В результате, над однопалатным парламентом, который и без того не отличался особым могуществом в Грузии (скорее, правда, в силу отсутствия соответствующей воли и невысокого качественного уровня), теперь нависнет предусмотренная конституцией угроза досрочного роспуска. С высокой долей вероятности можно предположить, что отныне парламент превратится в совсем уж беспомощный придаток исполнительной власти, что ни в коей мере не может рассматриваться шагом вперед на пути развития конституционализма и демократии. Задействованная модель открывает пространство для авторитаризма и политического волюнтаризма, и отнюдь не способствует продвижению на пути построения правового государства и формирования ответственной и подотчетной власти.

Очевидно, что если в стране назрела необходимость изменения властной системы (а правление Шеварднадзе в значительной мере подорвало доверие к модели президентской республики), то следовало начать планомерную работу по переходу к парламентской модели европейского типа, а не вводить поспешно некую "гибридную" модель, которую в целях престижа сами власти величают "французской", но которую грузинские эксперты уже окрестили "российско-туркменской". Тем более, что унаследованная от Шеварднадзе система вполне предоставляла возможности осуществления сильной президентской власти, и в этом плане требовала лишь незначительной корректировки.

Установление конституционного порядка

Руководство страны в течение ряда лет допускало вопиющую безответственность в деле установления в стране конституционного правопорядка. Основной закон так и не превратился в универсальный документ, действующий единообразно на всей территории страны. Игнорирование требований конституции - частое явление не только в отдельных регионах, но и внутри органов центральной власти и в среде должностных лиц. Поставив собственные интересы выше конституционных норм, власти оставили целые регионы на откуп коррумпированных чиновников, обеспечивавших поверхностную стабильность и необходимое количество голосов в ходе выборов. Попытка продолжения подобной политики чревата тем, что

единое государство просто не состоится. Чтобы этого не произошло, необходимо укрепить государственную дисциплину на всех уровнях управления, и положить решительный конец любым проявлениям функционального или территориального феодального партикуляризма.

Верховенство закона и равенство перед законом

Для постсоветских государств, ставших на путь построения демократии, основная угроза проистекает от правового нигилизма населения и неравенства граждан перед законом. Вопреки очевидной необходимости скорейшего преодоления этих пережитков, в грузинском государстве возникают все новые предпосылки для иерархизации общества и социальной несправедливости. Ответственность за это несут, в первую очередь, политические лидеры и интеллектуальная элита, не проявляющие должной гражданской ответственности, не желающие отказаться от разнообразных формальных и неформальных привилегий, и ставящие себя выше закона. Синдром безнаказанности, процветавший в годы правления Шеварднадзе, и неравенство перед законом не удастся преодолеть выборочными репрессивными мерами, или даже качественным улучшением работы системы правосудия. Равенство перед законом и уважение прав и законных интересов других - в первую очередь моральные категории, и пример элит, будь он хорошим, или плохим, заразителен для остального общества.

Защита прав человека

Для многих политиков и государственных чиновников высокого ранга права человека, плюрализм, толерантность и иные демократические ценности остаются как бы неизбежным злом, вызванным членством Грузии в Совете Европы. Поэтому и нарушения прав человека встречаются на каждом шагу, что, в числе прочего, наносит значительный ущерб международному авторитету страны. А ведь то, что способно превратить Грузию в государство, где его гражданам обеспечена достойная жизнь, т.е. - в органичную часть современной цивилизации, называется не иначе, как ограничение государственной власти правами человека. Есть вопросы, которые находятся вне сферы политического маневрирования, и любая беспринципность, проявленная политиками в данной сфере, очень дорого обходится

обществу. Именно к таковым - в первую и главнейшую очередь - относятся закрепленные конституцией права человека. Единственно правильной политикой в этом вопросе является неукоснительное и единообразное соблюдение конституционных норм, кого бы оно ни касалось, и каковым бы ни было соображение по этому поводу отдельных групп населения. Отсутствие принципиальных позиций по этой проблеме у государственных должностных лиц, или неуважение к правам отдельного индивида, следует считать их служебным несоответствием с политическим курсом страны со всеми вытекающими последствиями. Если государство осознанно оставляет без защиты хотя бы одного своего гражданина, тем самым оно становится на опасный путь, потенциально ведущий к незащитности всех остальных.

Поддержание правопорядка

Прокуратура

Решающую атаку на глубоко укоренившуюся в стране коррупционную и криминальную систему предстоит осуществить органам прокуратуры. Для этого сама прокуратура должна освободиться от любого политического диктата, а на ключевые посты в её системе следует назначить профессионалов, отличающихся честностью и принципиальностью. Уголовное преследование конкретных лиц нужно начинать тогда, когда становится известным факт совершения преступления, а не тогда, когда этого требуют политические или бизнес интересы властей и/или влиятельных кланов. А ведь сколько дел всплывает сегодня на поверхность из долгих ящиков прокуратуры, которые были в шеваднадзевский период расставаны по этим ящикам именно по указке властей, или в результате небескорыстной уступчивости сотрудников прокуратуры перед влиятельными кланами?! Но все ли они извлечены на свет Божий? Вопрос этот принципиален, как никогда, ибо выборочный подход, когда тому или иному делу дается или не дается ход, может очень быстро подорвать доверие к новым властям Грузии - страны маленькой, где все у всех на виду, и где все знают, кто занимается грязным бизнесом, а кто - казнокрадством.

Прокуратура, в силу своей компактности, централизованности и специфической функции, является именно тем звеном органов государственной власти, которое подлежит самому быстрому реформированию, и чье реформирование принесет самые быстрые и ощутимые положительные перемены всему обществу.

Полиция

В Грузии по сей день действует тоталитарная, политизированная, характерная для полицейского государства система правоохраны. В демократическом государстве не должно существовать жестко централизованное, военизированное министерство полиции (под названием Министерства внутренних дел), первейшей задачей которого является обеспечение безопасности властей, а не народа. Источник проблем, связанных с деятельностью полиции, находится в самой системе, а не в хороших или плохих министрах, в маленьких или больших зарплатах (хотя и от этих факторов нельзя отмахнуться). Поэтому главной задачей является превращение "Министерства полиции" в настоящее Министерство внутренних дел, иначе говоря - в такое ведомство, которое будет совмещать различные функции, для исполнения которых нецелесообразно создание отдельных министерств, но для руководства которым следует иметь политическую фигуру в ранге министра. Таковыми могут быть вопросы самоуправления, выборов, архивное дело, пути сообщения, статистика, дела ветеранов и др. На этом фоне темой для отдельного разговора является реформа структур министерства, обладающих полицейскими функциями. Следует осуществить децентрализацию полиции, поддерживающей общественный порядок, и передать её в ведение местного самоуправления. Лишь в результате подобных преобразований, как самой полиции, так и обществу удастся осмыслить истинный смысл полицейских функций (самоорганизация общества для защиты от преступников), и преодолеть коммунистический стереотип (самоорганизация власти для защиты от общества).

Спецслужбы

Очевидно, что система спецслужб Грузии не справляется с внутренними и внешними опасностями; их реформа должна быть произведена в соответствии с современными международными стандартами. Спецслужбы должны быть наименее политизированными из централизованных государственных ведомств, дабы они могли работать над решением долгосрочных задач, приоритетных не для того или иного политического лидера или политической силы, а нацеленных на обеспечение безопасности государства и народа.

Осуществление правосудия

Судебная система

Судебная реформа конца 90-х дала стране корпус судей, отлича-

ющихся от своих предшественников более высокой квалификацией и набором необходимых навыков. Тем не менее, Грузия пока ещё далека от обладания справедливым и беспристрастным судом. Реформа, осуществленная по принципу "оазиса", когда остальные правоохранительные институты остались нетронутыми, не могла принести желаемого и запланированного результата. Необходимо, однако, предотвратить появление новой волны правового нигилизма в обществе на основе очередного разочарования очередной широко разрекламированной реформой. Политикам следует с большей осторожностью относиться к судебной власти; вместо необузданной (а иногда - разнузданной) критики решений судов и вмешательства в конкретные судебные разбирательства, представителям законодательной и исполнительной власти, с законным использованием имеющихся в их распоряжении средств, пристало проводить более осмысленную и системную политику для оздоровления системы правосудия. При этом, говоря о независимости судей, следует обеспечить их независимость не только от "внешних" сил, но и от должностных лиц внутри самой судебной власти.

Адвокатура

Тот факт, что Грузия остается единственной страной на постсоветском пространстве, где государство не удосужилось реформировать систему адвокатуры, указывает на неспособность бывшего политического руководства страны обеспечить своим гражданам хотя бы минимальные гарантии правовой защиты. Аргумент о том, что профессия адвоката - саморегулирующаяся и свободная профессия, не освобождает государство от заботы о развитии соответствующей системы, способной не оставить граждан без юридической помощи и защиты в условиях крайней бедности большинства населения.

Юридическое образование

Разговоры о построении правового государства и повышении правового сознания населения будут лишены всякого смысла, если в стране не удастся создать современные центры юридического образования. Государство должно уважать академическую независимость образовательных учреждений, но должно нести ответственность за качество знаний, получаемых студентами в этих учреждениях. Что касается пресловутой темы коррупции, то в системе образования она - особенно актуальна, а в случае юридического образования - актуальна вдвойне.

Оздоровление политического климата

Растянувшаяся на целое десятилетие "дикая демократия" препятствовала формированию в стране важнейшей предпосылки демократического государства - свободной политической конкуренции. Наподобие самой страны, большинство политических организаций управляются на основе авторитарных и клановых принципов, превращая общество в заложника политической коррупции. В подобных условиях политические лидеры оказываются в плену инстинктов самоутверждения и самосохранения, и все их время и энергия употребляются на политические интриги, направленные на потопление других, и/или спасение самих себя. На этом фоне "революция роз" представляется возможностью принципиально важного прорыва в плане укоренения традиции мирной смены неуютной власти с одной стороны, а с другой - демократизации структурного строя политических партий и стиля управления ими. В свою очередь, все это дает шанс выхода на политическую арену лидерам местного и национального масштаба, мотивированным желанием решения проблем общества и государства, а не своих собственных. Тенденции эти необходимо поддерживать и развивать, причем здесь имеется в виду и поддержка извне. В равной степени следует учитывать, что проблема политического плюрализма и свободной политической конкуренции в Грузии отнюдь не решена окончательно. Наоборот - постреволюционная ситуация чревата многими опасностями, и демократические союзники Грузии должны быть начеку.

Участие народа в осуществлении власти

В Грузии пока ещё жива коммунистическая концепция государства и права как орудия правящих классов, с той лишь разницей, что вместо правящих классов мы имеем правящие кланы. Вводя в действие необходимые для граждан правила поведения - законы и подзаконные акты - различные ветви власти мало заботятся о самих гражданах. Это проявляется не только в содержании правовых норм, но и в формах их создания, степени информированности граждан об этом процессе, стиле и методах их исполнения¹. В итоге граждане не видят не только полезности государственных институтов, но и их необходимости вообще. Единственно действенным способом преодоления пропасти отчуждения, возникшей между государством и народом, является подключение граждан к осуществлению власти. Со-

¹Приведенный выше пример с конституционными поправками, осуществленными новыми уже властями в рекордно сжатые сроки, сполна свидетельствует о том, как глубоко пустила корни подобная практика (прим. авт.).

бытия ноября 2003 года, казалось бы, послужили обнадеживающим симптомом стремления народа участвовать в определении собственной судьбы. Но что делать после революции в плане участия в выработке и принятии решений, касающихся их самих, большинство людей не знает. А тех, кто знает, например - представителей неправительственных организаций, власти (теперь уже новые) не только не торопятся привлекать к сотрудничеству, но пытаются откровенно игнорировать, если просматривается возможность несовпадения позиций. Таким образом, даже имеющийся ресурс остается невостребованным, не говоря уже о специальных шагах властей по стимулированию развития гражданского общества².

* * *

Стоящие перед страной масштабные задачи, от решения которых буквально зависит само существование грузинского государства, требуют не только полной мобилизации интеллектуальных, духовных, и всех прочих сил общества, каждодневного и упорного труда, но и целевой, фокусированной помощи тех, чей путь к правовому государству оказался успешным. Лишь совмещение внутренних и внешних усилий способно создать принципиально важный прецедент прорыва страны из "серой" постсоветской зоны в демократическое европейское сообщество.

²Примечательно, что в инаугурационной речи президента Михаила Саакашвили словосочетание "гражданское общество" не было упомянуто ни разу (прим. авт.).