

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.

Агаси Татевосян

ВЫБОРЫ В АРМЕНИИ: НА ПОЛЬЗУ ИЛИ ВО ВРЕД ДЕМОКРАТИИ?

В 1991 году, желая избавиться от советской государственной машины подавления и идеологии тоталитарного строя, народ Армении принял решение в пользу государственной независимости. Люди стремились самостоятельно решать вопросы, касающиеся их жизни. Такую возможность старый строй не предоставлял, поэтому общество нуждалось в формировании новой системы, предполагающей равные для всех возможности и условия для свободной деятельности и самовыражения. Таким образом, идеи, лежавшие в основе формирования в Армении независимой государственности, изначально содержали в себе потребность перехода к демократической системе.

Если согласиться с мнением о том, что демократическое общество самоорганизуется по принципу "организма", а не "механизма" (К.Мannheim), то можно сказать, что для развития демократии нужна система, при которой люди, несмотря на существующую между ними взаимозависимость, обладают также своей собственной жизнью, сосредоточенной на самой себе. То есть все граждане этого общества имеют равные, иначе говоря - горизонтальные возможности для самостоятельного принятия решений, проявления, развития, реализации и осуществления любой законной деятельности.

Соответственно, при рассмотрении процесса развития демократии в Армении возникает необходимость ответить на два основных вопроса:

- в какой степени власть в Армении формируется и действует по принципу участия;
- насколько гарантированы равные/горизонтальные возможности и условия для выявления, развития и реализации потенциала и способностей человека.

Очевидно, что первая проблема касается выборов и управления, основанного на участии граждан, а вторая - защиты прав человека.

Выборы

Способствуют ли выборы формированию обществом компетентных властей? Разрабатывает ли власть, формируемая в Армении пос-

редством выборов, такие законы и реализует ли такие программы, которые являются результатом проявления всенародной воли и направлены на выполнение задач органического развития общества на основе горизонтальных отношений? К сожалению, анализ более чем 10-летнего пути не позволяет дать положительный ответ на этот вопрос по нескольким причинам.

В процессе формирования властей пока чрезвычайно велика роль самих властных структур. За прошедшие годы в Армении были созданы такие механизмы воздействия властей на ход и результаты голосования, которые позволяют использовать участие народа в выборах для создания лишь видимости демократии. В основе этих механизмов лежат фальсификации, подкуп избирателей и формирование у людей деморализующего их волю чувства страха. Анализ президентских и парламентских выборов, состоявшихся в Армении в 1991-1999 гг., позволяет выделить несколько характерных особенностей:

- ослабление роли народа в процессе формирования власти и стабилизация роли властных группировок;
- отчуждение политических сил от общества и сближение их с властными группировками;
- применение силовыми структурами форм явного и скрытого давления на волю избирателей;
- деморализация в общинах воли избирателей со стороны органов местного самоуправления (несанкционированное присутствие на избирательных участках работников органов местного самоуправления, оказание давления по бытовому и социальным мотивам, задействование родственных связей и т.д.);
- осуществление в предвыборный период и в ходе выборов непрозрачных, "теневых" мероприятий, извращающих политическую волю избирателей (подкуп избирателей, угрозы, вызывающие чувство страха индивидуального, семейного или социального характера);
- прямая фальсификация (незаконное вбрасывание в избирательную урну бюллетеней, подделка подписей избирателей, вмешательство полиции и неуполномоченных лиц);
- неточности в избирательных списках.

Вышеуказанные негативные явления усугубились в ходе президентских (февраль-март) и парламентских (25 мая) выборов 2003 г. Действующему президенту для победы в первом туре не хватило всего лишь 1.6% голосов. На фоне масштабных избирательных нарушений властной машине не составило бы особого труда дополнить эти недостающие 1.6%, но, видимо, ради достижения демократического

эффекта было решено провести второй тур.

В ходе президентских выборов были повторены все недостатки предыдущих выборов, но сами нарушения стали более изощренными и технически усовершенствованными. Были зарегистрированы нарушения, ставшие уже традиционными - незаконные вбрасывания бюллетеней в избирательные урны, подкуп избирателей, неточности в избирательных списках, давление на избирателей и доверенных лиц, многочисленные нарушения в ходе подсчета голосов и т.д.

Что касается деятельности властной машины, то она в ходе предвыборной борьбы и самих выборов работала на уровне местного самоуправления, а в процессе подведения итогов - на уровне Центральной избирательной комиссии. Под давлением административного ресурса в неравных условиях прошли также предвыборная гонка и её освящение в СМИ. Особенностью президентских выборов 2003 г. можно считать, наверное, и то, что нарушения были зарегистрированы не только со стороны власти, но и в лагере оппозиционных кандидатов.

Результаты президентских выборов не были приняты оппозицией, и она пошла на организацию крупномасштабных митингов протеста. Но, в конечном итоге, ни митинги, ни обращение оппозиционного кандидата в Конституционный суд РА не привели к каким-либо ощутимым результатам.

С точки зрения общественного участия, имевшие место в ходе президентских выборов нарушения негативно отразились и на парламентских выборах. То, что оппозиция не смогла "защитить" голоса, полученные ею в ходе президентских выборов, сформировало в обществе с одной стороны - недоверие к оппозиции, с другой - чувство собственной незащищенности. В обществе уже накануне парламентских выборов наблюдался кризис доверия к власти. Среди населения широко укоренилось мнение, что независимо от реальных результатов выборов, власть сделает то, что устраивает её, и опубликует выгодные для себя результаты. А поскольку оппозиция не в силах защитить отданные ей голоса, участие в выборах становится бессмысленным и формальным.

В атмосфере тотальной апатии и потери веры, созданной президентской избирательной кампанией, и прошли в мае 2003 г. парламентские выборы. Самым необычным явлением в их ходе, явился, наверное, масштабный подкуп избирателей. Любопытно, что взятки раздавали почти все политические силы, а также преобладающее большинство кандидатов в одномандатных округах¹. Но ещё более

¹Выборы в Народное собрание (парламент) Армении проходят как по пропорциональной, так и мажоритарной системе (прим. ред.).

необычным явилось то, что подачек просили сами избиратели. Этому можно дать следующее объяснение: крайне бедное население - по официальным данным 52%, а по неофициальным около 80% граждан Армении живут ниже черты бедности - убежденное в безвыходности ситуации, когда независимо от реальных результатов голосования все равно пройдет кандидат, устраивающий власть, стремились извлечь для себя хоть какую-то выгоду из выборов, стараясь по дороге продать свой голос, и не считало это предосудительным.

В создавшейся ситуации в парламентских выборах успеха добились те партийные списки и кандидаты по мажоритарной системе, которые, с одной стороны, успешно использовали технологии подкупа избирателей, а с другой - заручились поддержкой властей. В общем, президентские и парламентские выборы 2003 г. не были отмечены качественным сдвигом на пути укрепления демократии, и ещё более высветили недостатки избирательного процесса в Армении.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что в период выборов руководство страны не выступает в роли гаранта формирования властей с участием общества. Наоборот, властная машина прилагает все усилия к тому, чтобы народ участвовал в выборах чисто символически, и был отстранен от процесса формирования власти. Создалась ситуация, при которой народ де-юре участвует в выборах, а де-факто решающую роль играют те круги, которые используют власть для защиты своих групповых и частных интересов. Это, в свою очередь, приводит к тому, что принимаемые парламентом законы зачастую вытекают из интересов не столько общества, сколько кругов, находящихся в привилегированных условиях с точки зрения доступности власти.

Неслучайно в ходе проведенного в 2001 году опроса населения на вопрос, дают ли выборы возможность гражданам воздействовать на процесс принятия решений в Армении, около 46% респондентов ответили отрицательно, а 17% согласились с этим частично².

Другим серьезным препятствием к реальному участию граждан является степень сформированности в Армении на данном этапе институтов, обеспечивающих общественную доступность власти посредством выбора. Речь идет, в частности, об общественной легитимности политических партий.

В настоящее время в Армении действуют около 100 зарегистрированных политических партий. 85% из них начинают проявлять сравнительную активность лишь за несколько месяцев до выборов;

²Осведомленность и участие граждан в Армении: IFES, национальный социологический опрос, 2001.

в промежутках между выборами эти организации, как правило, бездействуют. Общество не только не знакомо с программами и идеями всех этих партий, но даже не знает их названий. Сегодня число более или менее известных партий не превышает 15. Основным фактором, определяющим известность почти всех организаций, являются имена их лидеров. Сейчас ни одна партия в Армении не формирует свою общественную легитимность посредством обобществления собственных идей, подходов и программ.

В создавшейся ситуации многие политические силы, постепенно отходя от общества, превращаются в группировки по интересам, и устанавливают связи (зачастую "теневые") с провластными или оппозиционными олигархическими кругами. Можно сказать, что политические силы не выполняют свою общественную функцию и обеспечивают доступность власти не для широкой общественности, а для являющихся их (партий) покровителями олигархических или клановых кругов. В результате этого политические партии стали относиться к обществу, как к средству достижения власти, о котором можно забыть сразу после достижения этой цели. Сегодня народ фактически не выполняет присущую демократической системе функцию ограничения власти, что может привести к её неконтролируемости и авторитарности.

Вследствие сложившейся ситуации сформированная в Армении многопартийная система фактически не может служить полноценным средством обеспечения в обществе плюрализма мнений и нормального развития демократии.

Управление, основанное на участии граждан

На раннем этапе формирования в Армении государственности и развития демократии сфера гражданской культуры была неизведанным для общества явлением. Это объясняется в основном тем, что укоренившиеся в обществе представления о роли государства и вертикальном типе управления были унаследованы от советского тоталитарного строя. В этих представлениях преувеличивалось значение государства и почти не отводилось роли человеку. Именно поэтому первая половина 90-х годов прошлого века не отличалась особо активным участием общества в процессе управления. Эти годы можно охарактеризовать скорее как период приобретения навыков путем осмысления международного опыта. Неслучайно до 1996-97 гг. общество почти не стремилось воздействовать на принятие постанов-

лений, решений и программ в сфере управления.

Другим препятствием к осуществлению управления, основанного на участии граждан, было позднее формирование системы местного самоуправления. В Армении она была внедрена в 1996 году и сейчас с точки зрения управления с участием граждан пока не выполняет своих функций. Это обусловлено в основном недостаточной степенью финансовой и административной самостоятельности органов местного самоуправления. В финансовом отношении они фактически зависят от системы государственного управления, а в административном плане - пока слишком велика степень воздействия на органы местного самоуправления со стороны территориальных органов государственного управления, которые, кстати, препятствуют возможностям горизонтального участия людей в деле не только управления, но и формирования властей. В действительности постановления и решения принимаются в общинах не с участием людей, а под диктовку руководящих органов.

Помимо вышеуказанных факторов нельзя не учитывать также задачу становления новых общественных институтов, процесс формирования которых, в отличие от политических сил, вошел в нормальное русло во второй половине 1990-х годов. Следует также различать количественный и качественный аспекты формирования неправительственных организаций (НПО). В этом смысле период 1997-98 гг. можно охарактеризовать как этап количественного, а после 98-го года - качественного роста НПО. В настоящее время число в Армении превышает 2000, однако функциональны всего 20-25%. Остальные НПО либо действуют в промежутках между получением грантов, либо не действуют вообще, в связи с чем их существование носит формальный характер. Деятельность части тех НПО, которые составляют вышеупомянутые 20-25%, ограничивается рамками воздействия на разработку политики, другая же часть участвует также в реализации этой политики, в частности - в сфере оказания услуг.

Хорошим примером участия НПО в разработке политики является вовлечение 41 независимого эксперта в процесс создания "Стратегической программы преодоления бедности", а также выдвижение более 100 предложений по этой программе в большинстве населенных пунктов Армении, где проходили её общественные обсуждения. Многие из этих предложений нашли отражение в кратком варианте программы. В настоящее время НПО участвуют также в реализации проектов по участию общин в трехгодичных программах развития, которые разрабатываются в органах местного самоуправления. Эта

инициатива обеспечивает участие в разработке этих программ как НПО, так и членов самой общины.

Особенно активную роль в проведении политики НПО играют в сферах социальной, здравоохранения и услуг, что расширяет возможности выбора при пользовании сферой услуг, а также способствует сокращению случаев произвола со стороны властей.

С точки зрения становления в Армении управления, основанного на принципе участия граждан, существенную роль НПО играют и в программах по развитию гражданской культуры общества. С их помощью преодолевается доставшееся в наследство от советских времен пассивное гражданское поведение, что, как указывалось выше, является одним из основных препятствий для управления с участием граждан и проявления горизонтальной активности.

Примечательно, что правящие круги часто обвиняют общество в пассивности. Однако благодаря возросшей инициативности функциональной части НПО эти обвинения теряют свою актуальность. В данном случае можно утверждать, что консервативные тенденции устраняются в обществе быстрее, чем в правящих кругах. Последним трудно смириться с тем, что им придется предоставить НПО доступ к сфере разработки и осуществления политики.

Если бы горизонтальные и равные возможности участия людей в процессе формирования власти и управления не служили бы делу выявления, развития и реализации способностей человека, то они были бы самоцелью и носили бы механический характер. Следовательно, становление демократии является важным индикатором гарантированности реализации прав в плане развития возможностей человека. В дискуссии по вопросам защищенности прав человека в качестве достижения часто указываются законодательные и институциональные реформы в судебно-правовой сфере. Однако суть вопроса сводится к выяснению того, формированию каких отношений - вертикальных или горизонтальных - служат эти законы и институты. О защищенности прав человека можно говорить только в условиях горизонтальной функциональности законов и институтов. К сожалению, в Армении функциональность этих институтов преимущественно вертикальная. Иерархия вертикальности обусловлена величиной силы и степенью воздействия, которые вытекают из доступности власти. С этой точки зрения в Армении лучше всего защищены права тех, кто имеет доступ к высшим звеньям власти. Среди них приоритетную защищенность имеют представители силовых структур. Рядовые же члены общества часто оказываются в статусе

защищающихся от них.

Поэтому люди больше думают не о том, чтобы воспользоваться услугами этих органов, а о том, чтобы держаться от них как можно дальше, и оградить себя от их ударов. Кстати, это может произойти и случайно, волею обстоятельств. Если обычный человек на улице или в другом общественном месте случайно окажется втянутым в конфликт с каким-либо влиятельным представителем властей, особенно - из силовой сферы, то его ждут большие неприятности - вплоть до физического насилия, компрометации и т.д. В этом смысле права человека в Армении пока являются условной категорией и ещё долго останутся таковыми, если в результате судебно-правовых реформ эта система не приобретет горизонтальную функциональность защиты и реализации прав в обществе.

Вызовы

Обобщая описание нынешнего уровня развития демократии в Армении, можно сделать следующие выводы:

а) в Армении на формальном уровне сложились основные институты, создающие благоприятное поле для углубления демократии;

б) неудовлетворительно функционируют механизмы, обеспечивающие эффективную деятельность этих институтов, ощущается необходимость их демократизации;

в) неудовлетворительна степень распространенности и обоснованности демократических ценностей как в правящих и политических кругах, так и в обществе. В частности, плохо обстоят дела с решением проблем человеческого развития. В связи с этим существует необходимость проведения широкомасштабных мероприятий, направленных на развитие гражданской культуры и сознания;

г) в сферах государственного управления и местного самоуправления, а также в общественно-политических кругах неудовлетворительным можно считать уровень осуществления демократических принципов и степень осознания их необходимости, что предполагает реформирование законодательного поля и механизмов управления, вытекающих из демократических принципов.

Однако возникают вопросы: можно ли верить в то, что осуществляемые "сверху" реформы, которые вытекают в основном из вертикального качества власти, утвержденной влиятельной в республике малочисленной группой "имеющих привилегии" (неважно, при нынешней или прежней власти), могут иметь общенародное значе-

ние и служить делу формирования основанного на сотрудничестве общественного организма, в котором человек является центральным звеном институциональной структуры общества? Неужели те, кто строит свое благосостояние на бедности других, чья сила заключается не в собственных способностях, а в институтах власти, находящихся вне человека, уступят власть другим? Неужели отчужденная от общества политическая элита готова отказаться от сотрудничества с властными группировками ради сотрудничества с обществом? И, наконец, готов ли самоизолированный от общества творческий потенциал к формированию элиты, являющейся носителем общественной функции, и готово ли общество осознанно передать власть такой элите?

Эти вопросы показывают, какие вызовы брошены армянскому обществу. Можно ли утверждать, что формирование нового качества власти и есть основная задача? И кто должен сформировать это новое для нас качество - международная общественность или общество, гражданская культура которого не позволяет пока формировать внутри себя элиту, являющуюся носителем общественной функции и творческих качеств? Демократическим является то общество, которое принимает решения осознанно. Формирование гражданского сознания на демократической ценностной основе - тот вызов, который может сделать общество участником процесса формирования власти и управления. Решение этой задачи позволит осуществить демократическим путем и смену власти, и институциональные реформы.

В противном случае, как показывает опыт, реформы, осуществляемые путем отказа от принципа, основанного на участии граждан, даже с учетом международного опыта и международных стандартов, имеют низкую с точки зрения демократии результативность и носят в основном формальный характер.

В Армении главным вызовом развитию демократии является формирование институционального общества, осознающего свои задачи и способного для их идентификации и решения мобилизовать элиту, наделенную общественными, политическими, интеллектуальными, культурными и экономическими творческими качествами.