

УДК 327

Анна АЙВАЗЯН

ПЕРСПЕКТИВЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ В ГРУЗИИ В 2020 Г.

***Аннотация.** В 2020 г. в Грузии пройдут парламентские выборы. С одной стороны, страна движется по пути демократических реформ и перехода к парламентской форме правления. Вместе с тем нарастает критика правящей партии «Грузинская мечта» и её попыток консолидировать власть в своих руках. Очередным испытанием политической стабильности в стране стало парламентское обсуждение избирательной реформы: от его исхода зависит допуск партий к выборам и их участие в формировании парламента, который теперь получит значительные полномочия. Реформы – важная часть политической трансформации Грузии на пути к европейской интеграции. ЕС, с одной стороны, всячески поддерживал переход Грузии к парламентской демократии, а с другой – активно следит за происходящим в стране. Мирный характер и конкурентность выборов будут означать не только политическую стабильность, но и дадут важный сигнал западным партнёрам о готовности Грузии к внутренним изменениям. Выборы 2020 г. также предоставят возможность заявить о себе новым политическим силам – среди них не только проевропейски настроенные партии, но и консервативные политические движения.*

***Ключевые слова:** Грузия, парламентские выборы, реформы, избирательная система.*

Грузия – единственная из стран Южного Кавказа, подписавшая Соглашение об ассоциации с ЕС. С одной стороны, это означает сближение с ЕС и принятие европейских норм, с другой – вызов устоявшейся политической системе страны, которая по-прежнему сохраняет доминирующую роль правящей партии. С этой точки зрения, предстоящие в 2020 г. парламентские выборы – важный индикатор того, по какому пути страна будет развиваться дальше, и насколько силен окажется общественный запрос на перемены.

Накал политической обстановки в стране продемонстрировали президентские выборы 2018 г., в которых победила независимый кандидат Саломе Зурабишвили. Зурабишвили получила существенную поддержку правящей партии «Грузинская мечта», обвинения которой в использовании административного ресурса раздаются до сих пор. Председатель парламента Грузии Иракли Кобахидзе в начале 2019 г. заявил, что кампании кандидатов строились на личных нападениях на оппонентов, а президентские выборы 2018 г. были худшими за последние годы. Да и сложно признать прямые выборы президента целесообразными, учитывая провозглашённый план перехода к парламентской системе правления¹. В 2020 г. стране предстоят выборы в парламент. Они должны продемонстрировать, насколько Грузии удаётся «европейский путь» развития и продвижение к демократии, но вместе с тем станут главным испытанием для правящей партии, рискующей потерять своё политическое превосходство.

© Айвазян Анна Степановна – научный сотрудник Отдела европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** anna.ayvazyan@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran6201999111115>

¹ Irakli Kobakhidze: our objective is to ensure the Parliamentary Elections in free, peaceful and unaggressive environment and I believe this objective will be achieved for 2020. Parliament of Georgia. URL: <http://parliament.ge/en/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobakhidze-amocana-aris-saparalamento-archevnebis-tavisufal-mshvidobian-ara-agresiul-garemoshi-chatareba-da-darwmunebuli-var-es-mizani-2020-wlistvis-aucileblad-iqneba-migweuli.page> (дата обращения: 20.11.2019).

В 2018 г. в Конституцию Грузии были внесены поправки, согласно которым страна должна была бы перейти к пропорциональной избирательной системе в 2024 г. 28 октября 2019 г. Комитет по юридическим вопросам грузинского парламента обсудил инициированный девятью членами парламента законопроект о проведении парламентских выборов по пропорциональной системе уже в 2020 г.¹ Он предусматривал нулевой барьер для прохождения в парламент и запрет создавать избирательные блоки. Законопроект был обсуждён с парламентской и непарламентской оппозицией.

Согласно действующей Конституции, выборы должны проходить по смешанной системе, с 3%-ным барьером к прохождению и допустимостью избирательных блоков. Переход к пропорциональной системе был намечен на 2024 г. (с 5%-ным барьером и аннулированием блоков). Но именно правящая партия, пойдя на уступки политическим оппонентам, выдвинула предложение провести пропорциональные выборы по новому закону уже в 2020 г. При этом в законопроекте всё ещё сохраняются положения, которые могут обеспечить «Грузинской мечте» перевес. Так, если политическая партия получает меньше 150 мандатов, нераспределённые мандаты должны достаться партиям с наибольшим количеством голосов.

Отмена смешанной системы означает отмену мажоритарного принципа избрания депутатов, когда от каждого избирательного округа проходил один кандидат с наибольшим количеством голосов. В нынешнем грузинском парламенте мажоритарных депутатов более половины. Их нередко обвиняют в коррупции, в использовании политических должностей в личных интересах.

Законопроект также предусматривает нововведения, призванные усилить политический плюрализм в Грузии, открыть доступ к выборам небольшим политическим партиям. Вводится новый порядок финансирования партий: объём средств, получаемых ими из бюджета, будет определяться количеством выигранных голосов. Поощряется вовлечение женщин в политику: предложено выделять дополнительные средства партиям, в которых каждый третий кандидат будет представителем другого пола. Оговаривается доступ всех партий к эфирному времени на государственных телеканалах, а также участие в телевизионных дебатах².

При голосовании в парламенте законопроект не был принят: «за» высказался 101 депутат, воздержались от голосования 37, 3 проголосовали против. Среди воздержавшихся от голосования – представители «Грузинской мечты». Фактически, правящая партия, инициировав реформу, не смогла договориться о едином решении, и продемонстрировала внутренний раскол в своих рядах. Объясняя своё решение, Дмитрий Хундадзе, один из одномандатных депутатов, проголосовавших против перехода к пропорциональной системе, заявил, что парламент должен состоять из людей, а не безответственных партий³.

Провал избирательной реформы

Предложение перейти к пропорциональной системе голосования ранее 2024 г. не ново: оно обсуждалось и ранее. В процесс конституционной реформы в качестве консультирующей стороны была вовлечена Венецианская комиссия, реформа активно обсуждалась на заседаниях парламентского комитета по ассоциации Грузии и ЕС: переход к парламентской системе

¹ The Legal Issues Committee discussing the Draft Constitutional Laws on Proportional Parliamentary Elections 2020. Parliament of Georgia. URL: <http://parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/iuridiul-sakitxta-komiteti-146/axali-ambebi-iuridiuli/iuridiul-sakitxta-komitetma-2020-wlis-saparlamento-archevnebis-proporciuli-sistemit-chata-rebis-taobaze-konstituciuri-kanonis-proeqtebi-ganixila.page> (дата обращения: 20.11.2019).

² Parliamentary Speaker explains constitutional changes for 2020 elections. URL: <https://agenda.ge/en/news/2019/2116> (дата обращения: 20.11.2019).

³ Ruling party MP offers fully majoritarian vote amid protests demanding fully proportional elections. URL: <https://agenda.ge/en/news/2019/3137> (дата обращения: 20.11.2019).

правления подчёркивался ЕС как важный шаг к становлению демократии страны. Грузинская сторона заявляла, что её цель предотвратить откат к автократии. Вместе с тем, уже в 2017 г. были ясны основные аргументы оппозиции, направленные против отдельных аспектов реформы. Они касались, в первую очередь, прямых выборов президента, что позволило бы правящей партии выдвинуть своего кандидата и, применив административный ресурс, избежать конкуренции с другими политическими партиями¹. Это фактически произошло в 2018 г., однако парламентская оппозиция единогласно поддержала законопроект о переходе к пропорциональной системе в конце октября 2019 г.

Провал реформы вызвал массовые протесты. «Грузинской мечте» вряд ли удастся выйти из создавшейся ситуации без значительных репутационных потерь. Как бы ни сложился ход голосования, правящей партии становится всё сложнее конкурировать за голоса избирателей, она теряет политический вес. Кроме того, безрезультативность переговоров привела к тому, что «Грузинская мечта» начала лишаться своих сторонников. Среди них вице-спикеры парламента Чугошвили и Дзидзигури, глава комитета по европейской интеграции Хулордава, зам. главы комитета по внешним связям Цкитишвили². Провал избирательной реформы не единственная причина того, что партию оставляют депутаты, занимающие высокие посты, опасаясь падения собственных политических рейтингов. Ранее, в начале 2019 г., из её рядов вышли ещё четыре депутата после того, как большинство не поддержало их инициативу о приостановке до конца 2025 г. процесса бессрочного назначения судей в городские, районные и апелляционные суды³. Все депутаты, покинувшие парламентское большинство, так или иначе выступили против консолидации власти в руках «Грузинской мечты», которой приходится справляться с растущим общественным недовольством, натиском оппозиции и падением имиджа в глазах европейских наблюдателей.

Кризис привёл к вмешательству западных дипломатов в процесс переговоров между властью и оппозицией, включая посла ЕС в Грузии Карла Харцеля. Однако до конца года 2019 г. модель, по которой пройдут парламентские выборы в 2020 г. так и не прояснилась: «Грузинская мечта» до последнего не готова идти на уступки, что в целом лишь оттягивает момент внутрипартийного раскола и необходимости принятия срочных мер для сохранения голосов избирателей. Хотя в большинстве экспертных оценок предстоящие парламентские выборы в Грузии сводятся к противостоянию «Грузинской мечты» и «Единого национально-го движения» Саакашвили, видны и новые политические силы, которым представится возможность более активного вовлечения в принятие решений. Скорее всего, обе партии будут вынуждены искать союзников среди других политических сил. В числе оппонентов «Грузинской мечты» – «Европейская Грузия», некогда отделившаяся от «Единого национального движения» и занявшая 21 место в парламенте на выборах 2016 г. Потенциальный партнёр «Грузинской мечты» в возможной коалиции – «Альянс патриотов Грузии», прошедший в парламент в 2016 г., став третьим в списке. Партия исповедует консервативные ценности, критически относится к партнёрству с западными странами и членству Грузии в НАТО, вместе с тем разделяя общий курс на интеграцию с ЕС⁴.

¹ The Speaker introduced the Constitutional reform to the EU-Georgia Parliamentary Association Committee. Parliament of Georgia. URL: <http://www.parliament.ge/en/parlamentarebi/chairman/chairmannews/irakli-kobaxidzem-evrokavshiri-saqartvelos-saparlamento-asocirebis-komitetis-wevrebs-saqartveloshi-mimdinare-sakonstitucio-reforma-gaacno.page> (дата обращения: 20.11.2019).

² «Грузинскую мечту» покинули пять депутатов. URL: <http://vestikavkaza.ru/news/Gruzinskuyu-mechtu-pokinuli-ryat-deputatov.html> (дата обращения: 20.11.2019).

³ В грузинском парламенте считают процесс распада правящей партии необратимым URL: <https://ria.ru/20190228/1551458378.html> (дата обращения: 20.11.2019).

⁴ Alliance of patriots of Georgia. URL: <http://patriots.ge/our-vision-program/> (дата обращения: 20.11.2019).

Прозрачность предстоящих выборов и их конкурентность – важнейший знак для западных партнёров Грузии, на чём и будет сосредоточено их внимание. Ведь ни одна из доминирующих политических сил не собирается отходить от существующего курса взаимоотношений с Россией: он основывается на принципиальном неприятии политики России в отношении Абхазии и Южной Осетии, снижении зависимости от РФ в энергетической сфере, при сохранении экономических взаимоотношений в тех сферах, где это возможно и выгодно Грузии. Внешнеполитическая линия страны вряд ли изменится, однако существенные изменения уже происходят во внутренней политике. Важным приоритетом властей в ближайшие месяцы будет сохранение диалога с оппозицией и гражданским обществом и обеспечение его мирного характера.

Список литературы

Минченко Е., Маркедонов С., Петров К. Доклад: Оценка политических рисков в регионе Закавказья (Южного Кавказа). Minchenko Consulting. 2015.

Election Code of Georgia as of 27 October 2015. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e> (дата обращения: 01.12.2019).

Nodia G., Arakelian A. Constitutional/Political Reform Process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan: Political Elite and Voices of People. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development. 2005.

References

Minchenko E., Markedonov S., Petrov K. Doklad: Ocenka politicheskikh riskov v regione Zakavkaz'ya (Yuzhnogo Kavkaza). Minchenko Consulting. 2015.

Election Code of Georgia as of 27 October 2015. European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF%282016%29004-e> (дата обращения: 01.12.2019).

Nodia G., Arakelian A. Constitutional/Political Reform Process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan: Political Elite and Voices of People. Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development. 2005.

Perspectives of Parliamentary Elections in Georgia in 2020

Author. Anna Ayvazyan, Research Associate, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** anna.ayvazyan@gmail.com.

Abstract. In 2020 parliamentary elections will take place in Georgia. From one side, the country is moving towards democratic reforms and transition to parliamentary form of governance. At the same time, the ruling party «Georgian dream» is more and more criticized, and its attempts to consolidate power increase. The parliamentary discussion of the electoral code reform came as a challenge to the political stability of the country: its result will define which parties will be allowed to take part in the elections and form the parliament that is now going to get new functions and greater influence. Reforms are an important part of Georgia's political transformation on its way to European integration. The EU, on one hand, has supported Georgia's transition to parliamentary democracy with all the possible means, on the other had, European officials carefully observe the situation in the country. Peace and competitiveness of the upcoming elections will imply not only po-

litical stability, but will indicate Western partners that Georgia is ready for internal change. 2020 elections will also give a change to the new political forced to be more actively involved – among them not only pro-European parties, but also conservative political movements.

Key words: Georgia, parliamentary elections, reforms, electoral code.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran6201999111115>