

# ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ / POLITICAL INSTITUTIONS



Серия «Политология. Религиоведение»

2015. Т. 13. С. 52–60

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

---

---

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского

государственного

университета

---

---

УДК 323

## Дисфункции политической системы Грузии (1991–2010 гг.)

Е. Н. Максимова

*Севастопольский государственный университет, г. Севастополь*

**Аннотация.** Анализируется политическое развитие переходных обществ постсоветского пространства на примере Грузии. В период 1991–2010 гг. функционирование политической системы Грузии было отмечено масштабными дисфункциями и по основным параметрам характеризовалось низким уровнем эффективности. Нарастание дисфункций в основных сферах политической системы (распределении ресурсов, системе политического управления, механизмах политической партиципации и политического представительства) является предпосылкой ее дестабилизации. Чем большее количество параметров политической системы демонстрируют дисфункциональные характеристики, тем выше уровень нестабильности политической системы и ниже степень ее устойчивости. Дисфункции распределения ресурсов в грузинском обществе присутствуют permanently на протяжении всего периода ее независимого политического развития, что проявляется в низком уровне социально-экономического благосостояния, а также в высокой степени социального расслоения общества. Система политического управления Грузии на протяжении рассматриваемого периода оставалась наиболее существенным источником нестабильности политической системы Грузии. Усилению данного фактора способствуют низкая институциональность политической системы в целом и фактическое отсутствие горизонтального разделения властей в частности. Дисфункции политической партиципации в грузинском обществе проявлялись во всплесках неконвенциональной политической активности, которые, как правило, сопровождали смену политической власти в стране. Политические партии и партийная система как механизм представительства интересов характеризуются невысокой эффективностью, что позволяет констатировать наличие дисфункции политического представительства интересов в Грузии. Политические партии ориентированы на выполнение консолидации и легитимации правящих политических элит, в то время как функция политического представительства интересов общества выполняется слабо. Политическая система Грузии демонстрировала в разных сочетаниях все четыре дисфункции, которые в отдельных случаях приобретали форму кризиса. Повышение эффективности политической системы Грузии, преодоление ею системной нестабильности должно осуществляться поэтапно во всех функциональных направлениях, начиная от оптимизации процессов распределения ресурсов в обществе и качественного изменения системы политического управления.

**Ключевые слова:** политическая система, дисфункция политической системы, Грузия, политическая нестабильность.

Переходные общества постсоветского пространства осуществляют модернизацию собственных политических систем на протяжении многих лет. Этот процесс характеризуется разной степенью эффективности в различных обществах, при этом во всех случаях сопровождается кризисными явлениями в основных сферах общества. Результаты модернизации, равно как и устойчивость новых политических систем, могут быть оценены посредством анализа кризисов их развития, а также функциональности/дисфункциональности политических систем в целом. Кризисный аспект политических систем достаточно широко исследован такими учеными стран постсоветского пространства, как В. А. Барсамов, А. А. Корякина, О. В. Петренко, Ю. П. Сурмин, Ю. Мациевский и др. Аспект дисфункциональности переходных политических систем недостаточно разработан, хотя и представляется существенным в анализе проявлений политической нестабильности.

По мнению автора, к основным дисфункциям политических систем относятся: дисфункции распределения ресурсов в обществе, дисфункции политического управления, партиципаторные дисфункции и дисфункции политического представительства. Масштабность дисфункций, а также проявление их в совокупности свидетельствуют о высокой нестабильности той или иной политической системы. Среди политических систем, сформировавшихся на постсоветском пространстве, наиболее высоким уровнем нестабильности характеризовалось политическое развитие Грузии. Таким образом, целью статьи выступает анализ дисфункций политической системы Грузии как проявлений ее нестабильности в период с 1991 по 2010 г.

Фактически на протяжении всего постсоветского периода развития функционирование политической системы Грузии характеризуется высокой степенью нестабильности. В условиях независимости развитие политической системы Грузии сопровождалось дисфункциями и кризисами, среди которых существенное влияние на состояние политической системы оказывали дисфункции политического управления.

Характер политического процесса в Грузии отмечает Г. В. Леков. По мнению исследователя, он определяется низкой институциональностью политической системы, при которой существует высокая вероятность разрешения политического конфликта нелегитимным способом. При этом смена политической элиты в республике не гарантирует укрепления государственности. Структуры и традиции прежнего режима во многом сохраняются, так как новые акторы часто проходили процесс социализации в условиях старого режима [6].

В институциональном контексте воспроизводству дисфункциональных и кризисных состояний политической системы способствует система разделения властей. Источником нестабильности в данном случае выступает фактическое отсутствие горизонтального разделения властей. Формально система власти в Грузии в рассматриваемый период базировалась на президентском правлении. Конституция Грузии 1995 г., хотя и была построена на принципах конституци-

онных сдержек и противовесов, давала широкие полномочия президенту страны, который одновременно был и главой государства, и главой правительства. Поправки к конституции, которые были приняты вскоре после «революции роз», еще больше укрепили и без того преобладающую власть президента. Введение должности премьер-министра не сократило полномочия президента в пользу правительства, а, наоборот, сделало его власть более устойчивой к политическим и социально-экономическим вызовам, позволяя президенту избегать ответственности при неудачно проведенной политике.

Близкую мысль высказывает О. И. Зазнаев. Нововведение права президента распускать парламент еще больше ослабило роль парламента и способствовало концентрации власти в руках президента. Рассматривая грузинский случай, исследователь отмечает сильную роль президента в организации власти. Несмотря на введение поста премьер-министра в 2004 г., трансформации в полупрезидентскую республику так и не получилось [5, с. 125].

В настоящее время продолжает наблюдаться чрезмерная концентрация власти в руках президента, которая, в свою очередь, при неразделенности политико-государственной, экономической и публичной сферы стимулирует развитие кризисных состояний политической системы. При таком формате распределения полномочий оппозиционные политические силы имеют слабые институциональные возможности влиять на политический процесс и обладают ограниченными ресурсными возможностями в борьбе за власть. Дисбаланс в системе разделения властей способствовал тому, что в постсоветский период в Грузии трижды происходила смена высшего руководства, и все три раза – революционным путем.

Определенные законодательные трансформации формы правления наметились в конце 2010 г. В середине октября 2010 г. парламент страны принял проект закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Грузии», утвержденный главой государства в начале ноября того же года. В стране запланирован постепенный переход к новому основному закону, который ограничивает полноту власти президента и расширяет полномочия парламента и правительства.

Дисфункции политического управления Грузии определяются не только ее институциональными особенностями, но и низкими объемами государственного суверенитета. В настоящее время суверенитет Грузии значительно ограничен США. Предоставляя финансовую помощь Грузии, США создали прочную систему влияния на государственное управление в Грузии. В итоге в Грузии сформировалась такая структура государства, которая в значительной степени зависит от внешнего объекта политического процесса. Дальнейшее участие США в политической жизни направлено на укрепление существующего в Грузии проамериканского политического вектора развития.

Повышению эффективности политической системы Грузии по параметру политического управления в значительной степени препятствуют этнополитические конфликты. Инициировав конфликты с двумя своими автономиями, центральное правительство Грузии потерпело поражение. В ходе вооруженных конфликтов сепаратистская сторона установила фактический контроль над оп-

ределенными территориями, создав на них государственные институты. В результате ни центральное правительство, которое проиграло в войне, ни мировое сообщество не признают исхода войны, следовательно, конфликты не считаются решенными.

Вокруг этнополитических конфликтов в Грузии сформировались своеобразные подсистемы, или особые «комплексы», политических отношений со значительным внешним компонентом. У каждого внешнего актора свое понимание специфики конфликта, свои предпочтения и базовые интересы, которые могут сочетаться, а могут исключать друг друга. По этой причине урегулирование конфликтов будет определяться балансом сил всех вовлеченных в них сторон, возможностей и ресурсов этих акторов. В начале развития этнополитического конфликта определяющую роль играют внутренняя политика, отношения регионов и этнических групп с государством. А вот проблема решения данных конфликтов в основном определяется внешними субъектами, балансом интересов и сил, находящихся за пределами государства [6, с. 223].

Как отмечалось выше, сам процесс передачи власти от одного главы государства к другому инициировал кризис политической системы. Итак, грузинская политическая элита характеризуется такими качествами, которые ее саму превращают в существенный фактор нестабильности политической системы. Причем передача власти в определенные периоды политического развития приобретала революционные черты. В частности, революционные черты были присущи следующим периодам смены власти: 1) приход к власти «Круглого стола» и З. Гамсахурдиа, 2) падение правительства З. Гамсахурдиа и приход к правлению Э. Шеварднадзе, 3) приход к власти М. Саакашвили.

Правительство З. Гамсахурдиа определяющим критерием в рекрутировании элит объявило диссидентское прошлое, национальность и патриотизм. Места бывшей номенклатуры заняли люди, которые пришли из национального движения, большинство из них понятия не имело об управлении государством. Позднее против З. Гамсахурдиа единым фронтом выступили бывшая номенклатура, умеренные силы из национального движения и часть интеллигенции. Группировки, которые сместили Гамсахурдиа с поста президента, в марте 1992 г. предложили Э. Шеварднадзе вернуться из Москвы в Грузию.

При Э. Шеварднадзе политические институты, конституция, органы власти и самоуправления стали фасадом современной государственности, необходимого для демонстрации их существования в республике на международной арене. За этим фасадом скрывался реальный фактор стабильности персонафицированной системы Шеварднадзе – неформальная сеть старой номенклатуры, а также связанная с ней система коррупции и патронажа. Политические противники режима Э. Шеварднадзе, которые объединились перед парламентскими выборами 2003 г. вокруг М. Саакашвили, Н. Бурджанадзе и З. Жвани, мобилизовали значительные финансовые и политические ресурсы. При изменении внешних и внутренних факторов правящая элита не выдержала натиска изменившихся условий и без какого-либо сопротивления сдала позиции. Начало 2004 г. стало периодом формирования новой власти, когда на президентских

выборах М. Саакашвили был подавляющим большинством избран президентом страны, его поддержали 95 % избирателей [7, с. 24].

Повторные парламентские выборы состоялись в Грузии в 2004 г. В этой парламентской гонке с более убедительным результатом победу одержала пропрезидентская партия нового главы государства М. Саакашвили «Национальное движение – демократы». В то же время единственным оппозиционным объединением, которое прошло в парламент, стал блок «Новые правые – Промышленники», состоящий из объединения «Новые правые» и «Промышленность спасет Грузию». Уверенное первое место пропрезидентское «Единое национальное движение» (ЕНД) удержало и по результатам выборов в парламент 2008 г. Между тем, в отличие от результатов избирательной кампании 2004 г., ЕНД получило меньший процент голосов, а в парламент, кроме блока «Объединенная оппозиция: Национальный совет – Правые», прошли также Христианско-демократическое движение и Лейбористская партия Грузии. Уступить же первое место в парламенте ЕНД пришлось в 2012 г., когда по результатам демократической избирательной процедуры политическая сила президента уступила объединенной оппозиции в лице блока «Грузинская мечта – Демократическая Грузия», возглавляемой бизнесменом Б. Иванишвили, за счет финансовых ресурсов которого, собственно, и была консолидированная оппозиция [8, с. 117–118].

Политические партии и партийная система в целом ориентированы на выполнение консолидации и легитимации правящих политических элит, в то время как функция политического представительства интересов общества выполняется слабо. Кроме использования политической элитой партийной системы в целях собственной легитимации, возникновению дисфункций политического представительства способствуют слабость оппозиции, преобладание авторитарных элементов над демократическими в рамках политического режима, отсутствие четких партийных программ. Также в контексте дисфункций партийной системы Грузии следует отметить влияние еще одного дестабилизирующего фактора – недолговечности политических партий. Д. Ю. Тихонов отмечает, что власть всегда попадала в руки партии, основанной или незадолго до этого («Национальное движение»), или вообще после прихода к власти («Союз граждан»). Наоборот, оппозиционные партии, которые имеют долгую историю существования в оппозиции, имеют мало шансов прихода к власти [9].

Что касается фрагментации партийной системы Грузии как фактора дисфункций политического представительства, то его влияние было существенным на выборах 1992 г. Прохождение в парламент 26 партий и блоков обусловило высокую степень фрагментации партийной системы и соответственно слабую дееспособность парламента. Однако введение избирательного закона, который способствовал привлечению в парламент многочисленных политических партий, представлялось в существующей на тот момент кризисной ситуации целесообразным.

Привлечение максимального количества политических партий в парламент должно было способствовать восстановлению легитимности власти, которая была утрачена в результате деятельности президента З. Гамсахурдиа. В

блоке «Круглый стол», который победил на выборах 1990 г., произошел раскол: от президента З. Гамсахурдиа отступилась национальная гвардия, отмежевалась часть национального движения и либеральной интеллигенции. В декабре–январе 1991–1992 гг. противостояние перешло в двухнедельное военное столкновение. Конфликт, жертвами которого стали свыше 100 человек, закончился изгнанием З. Гамсахурдиа. Победила оппозиция, назвав эти события народным восстанием.

Начиная с 1995 г. структурирование партийного пространства приобрело несколько иной характер, чему способствовало введение 5%-ного электорального барьера. В выборах участвовало 54 партии, среди которых лишь три избирательных блока прошли в парламент: «Союз граждан Грузии» во главе с Э. Шеварднадзе (23,71 %), блок «Возрождение Грузии» А. Абашидзе (6,84 %) и Национал-демократический альянс (7,95 %). Как видим, введение электорального барьера позволило снизить фрагментацию партийной системы, однако степень пропорциональности представительства интересов оказалась крайне низкой.

В. Антадзе отмечает, что в 1995 г. на выборы не пришло около 32 % избирателей, т. е. каждый третий избиратель не высказал свою позицию. Невольно эта часть общества подтвердила политический выбор остальных 68 %. Лишь 38 % избирателей, участвовавших в выборах, проголосовали за 3 партии, которые прошли в парламент. Остальные 62 % голосов распределились между 50 партиями, которые не преодолели избирательный барьер. Согласно закону, эти голоса добавились к результату партий-победительниц [1].

На следующих выборах в 1999 г. электоральный барьер был увеличен до 7 %. В результате электоральный барьер преодолели три избирательных блока. «Союз граждан Грузии» получил около 41 % голосов, второе место занял блок «Возрождение Грузии» (28 %), блок «Промышленность спасет Грузию» (7 %). В дальнейшем, с приходом к власти М. Саакашвили, тенденция к росту концентрации партийной системы сохранялась.

В течение последних двадцати лет политическая система Грузии перманентно демонстрирует дисфункции распределения ресурсов. Об этом свидетельствуют низкие показатели эффективности распределения ресурсов. Грузия остается бедной страной как по общим меркам, так и по сравнению с большинством соседей. До 2009 г. ВВП на душу населения (по ППС) не доходил до 5 тыс. долл. Из других бывших советских республик этот показатель ниже только в Молдове. Наряду со столь низким показателем ВВП на душу населения в Грузии сохраняется высокий уровень социального неравенства. Индекс Джини в Грузии равен 40, что свидетельствует о существенном социальном расслоении общества.

Оценки доли среднего класса в грузинском обществе столь же неутешительны. Независимый аналитик, руководитель центра общественных проектов Г. Хухашвили считает, что люди, которые из экономических и социальных критериев могли бы принадлежать к среднему классу, пока образуют в грузинском обществе весьма тонкий слой. «Возможно, это около 5 % общей численности населения страны, может быть, чуть больше». Специалист утверждает,

что в слой относительно обеспеченных граждан страны входят люди с ежемесячным доходом от 1 до 2 тыс. долл. [3].

Эффективность экономических реформ в рассматриваемый период времени оценить трудно. Как отмечает В. С. Адвадзе, «на данный момент мы имеем дело не с темпами роста экономики, а с темпами компенсации, восстановления. В 2005 г. по ВВП Грузия достигла лишь 65 % от уровня 1990 г., а по уровню промышленного производства – только половины. И это по официальной статистике. Действительно, за последние 15 лет в материально-технической базе ни одной отрасли реального сектора грузинской экономики не произошло улучшения, наоборот, – экономика разрушалась. Через огромную безработицу и обнищание масс внутренний рынок остается на очень низком уровне, внешние рынки потеряны, инвестиций в реальном секторе экономики катастрофически не хватает, внешние и внутренние факторы экономического роста отсутствуют. Не способствует экономическому развитию Грузии разрыв экономических отношений с Россией» [2].

В то же время в качестве достижений политики М. Саакашвили нередко отмечают снижение уровня коррупции в обществе. Эти достижения не такие однозначные. Формальные показатели Индекса восприятия коррупции (ИВК) в Грузии свидетельствуют об определенных успехах в борьбе с этим явлением. По данным Transparency International, за последние годы ИВК в Грузии вырос и в 2008 г. составил 3,9, что соответствует 67-му месту в мировом рейтинге. По всей вероятности, повышению показателя способствовали серьезные антикоррупционные меры, которые привели к резкому сокращению традиционной, видимой части коррупции. В то же время коррупция претерпела некоторые видоизменения, с одной стороны, она получила распространение в слоях элиты, с другой – получила частичную легализацию, приняв формы введения новых платных услуг, приема подарков.

Эффект экономических реформ был далеко не одинаков для разных социальных групп. Как отмечает Т. де Ваал, «иностранные инвестиции шли в основном в такие секторы, как банковская система и недвижимость, где не создается большого количества рабочих мест. Пенсии и социальные выплаты оставались низкими» [4, с. 13]. Обострение дисфункции распределения ресурсов привело к дисфункциям политической партиципации. Так, в 2007 г. массовое недовольство социально-экономической ситуацией в сочетании с политическим кризисом – арестом бывшего министра обороны В. Окруашвили, который обвинил бывших партнеров по правительству в злоупотреблении властью, – спровоцировали уличные акции протеста. 7 ноября 2007 г. они были жестоко подавлены полицией. М. Саакашвили использовал политическую конфронтацию с собственной выгодой, проведя в январе 2008 г. досрочные выборы, на которых он победил с небольшим преимуществом. Начало его второго срока прошло под знаком нарастающего кризиса вокруг сепаратистских регионов Абхазии и Южной Осетии, которая переросла в августе 2008 г. в войну с Россией [4, с. 15].

Что касается причин партиципаторных дисфункций, то они кроются не только в институциональных особенностях политической системы (слабости

политической оппозиции, отсутствии механизмов артикуляции и агрегирования социальных интересов политическими институтами), но и в специфике политической культуры. Партиципаторные дисфункции наиболее часто совпадают с электоральными циклами, при этом смена власти осуществляется через неконвенциональные формы политического участия.

Легитимация власти происходит не через конвенциональное политическое участие, а через оценку эффективности ее функционирования. Подобный способ легитимации способствует концентрации ответственности власти, единственной и главной целью которой становится достижение эффективных результатов своих решений, с игнорированием формальных процедур и институциональных порядков. Ответственность и полномочия совпадают и срастаются во властной фигуре президента, который, следовательно, концентрирует в своих руках механизмы принятия политических решений, часть из которых формально не подлежит его компетенции. Такой механизм легитимации власти был характерен для всех трех президентов Грузии. Падение уровня легитимности главы государства приводило к неповиновению властям. Снижение эффективности власти делало неповиновение ей легитимным в понимании значительной части общества. Если власть потеряла легитимность, то против нее можно действовать нелегитимными методами (свержение З. Гамсахурдиа и Э. Шеварднадзе).

Таким образом, на протяжении более чем двадцатилетнего независимого функционирования политическая система Грузии демонстрировала в разных сочетаниях все четыре дисфункции, которые в отдельных случаях приобретали форму кризиса. В определенной степени политической системе Грузии свойственна перманентная нестабильность, при которой один параметр нестабильности усиливается или заменяется другим.

#### Список литературы

1. *Антадзе И.* Парламентские выборы в Грузии [Электронный ресурс] / И. Антадзе. – URL: <http://www.ca-c.org/journal/cac-06-1999/antadse.shtml> (дата обращения: 01.06.2015).
2. *Адвадзе В. С.* Экономика Грузии: мифы и реальность [Электронный ресурс] / В. С. Адвадзе. – URL: <http://www.rodon.org/polit-080707115842> (дата обращения: 01.06.2015).
3. *Барамидзе И.* Равнение на середину / И. Барамидзе, М. Калмацкий // Новые известия. – 2008. – 2 апр.
4. *Вал де Т.* Выбор Грузии. Какой курс выбрать в период неопределенности? / Томас де Вал ; пер. с англ. М. Коробочкина ; Моск. центр Карнеги. – М. : [б. и.], 2011. – 67 с.
5. *Зазнаев О. И.* Парламентаризация в постсоветских странах / О. И. Зазнаев // Учен. зап. Казан. гос. ун-та. – 2009. – Т. 151, кн. 1. – С. 119–131.
6. *Леков Р. В.* Политический процесс в Грузии: влияние Российской Федерации и США : дис. ... канд. полит. наук / Р. В. Леков. – Владикавказ, 2009. – 245 с.
7. *Леков Р. В.* Трансформация политического процесса в Грузии: реформа электоральной системы / Р. В. Леков // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. Политология. – 2009. – № 4. – С. 20–29.
8. *Пальшков К.* Посткоммунистическая трансформация стран Закавказья: партийный аспект [Электронный ресурс] / К. Пальшков. – URL: <http://bsclupan.asm.md>:



8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/325/15.pdf?sequence=1 (дата обращения: 01.06.2015).

9. Тихонов Д. Ю. Современное состояние и развитие партийной системы Грузии [Электронный ресурс] / Д. Ю. Тихонов. – URL: <http://teoria-practica.ru/-6-2011/politics/tikhonov.pdf> (дата обращения: 01.06.2015).

## Dysfunction of the Political System of Georgia (1991–2010)

E. N. Maksimova

*Sevastopol State University, Sevastopol*

**Abstract.** The article is devoted to political development of transitional societies on post-Soviet area in the case of Georgia. In 1991–2010, the functioning of the political system in Georgia was marked by widespread dysfunction and characterized by low efficiency on basic parameters. Growing dysfunction in main areas of the political system (distribution of resources, system of political management, mechanisms of political participation and political representation) is a prerequisite for its destabilization. The greater the number of parameters of the political system demonstrate dysfunctional characteristics, the higher the level of instability of the political system is and the lower degree of its stability is. Dysfunction of resource distribution in Georgian society is permanent throughout the period of its independent political development, which is evidenced in low socio-economic welfare, as well as a high degree of social stratification. The system of political control of Georgia during the period under review remained the most significant source of instability of the political system of Georgia. Low institutionality of the political system in general and virtual lack of horizontal division of powers in particular makes this factor strengthened. Dysfunction of the political participation in Georgian society was evident in bursts of unconventional political activity, which usually accompanied change of political rule in the country. Political parties and the party system as a mechanism of representation are characterized by low efficiency, which suggests existence of dysfunction of political representation of interests in Georgia. Political parties focus on achieving consolidation and legitimization of the ruling political elites, while the function of political representation of the interests of society is weak. The political system of Georgia demonstrated all four dysfunction in different combinations, which in some cases took the form of a crisis. Improving the efficiency of the political system of Georgia, overcoming its system instability should be implemented gradually in all functional areas, ranging from optimization of distribution of resources in the society to qualitative change of the system of political management.

**Keywords:** political system, dysfunction of the political system, Georgia, political instability.

**Максимова Елена Николаевна**

*доктор политических наук, доцент,  
кафедра исторических, философских  
и социальных наук*

*Севастопольский государственный  
университет  
299053, г. Севастополь, ул. Университет-  
ская, 33*

*тел.: 8(8692)435158*

*e-mail: astarta\_05@mail.ru*

**Maksimova Elena Nikolaevna**

*Doctor of Sciences (Political Science),  
Associate Professor, Department of  
Historical, Social and Philosophical Sciences  
Sevastopol State University*

*33, Universitetskaya st., Sevastopol, 299053*

*tel.: 8(8692)435158*

*e-mail: astarta\_05@mail.ru*