

СТАН ВИКОНАННЯ ПРОГРАМИ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА ГРУЗІЯ – ЄС В ГАЛУЗІ ДЕМОКРАТІЇ ТА НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ

Це дослідження оцінює становище в Грузії щодо верховенства закону та належного управління з точки зору виконання програм Східного Партнерства. Тоді як, на перший погляд, список інституційних реформ, здійснених в країні, може здатися переконливим, більш глибокий аналіз показує, що реформи проводяться зверху, без відповідних і часто необхідних консультацій з політичними партіями та широкими верствами суспільства.

Ключові слова: Східне партнерство, Європейська політика сусідства, демократичні реформи, елітарна корупція.

Політика ЄС щодо розширення покриває значний спектр питань, актуалізованих у різні моменти часу та різних за ступенями важливості. Деякі з них настільки важливі, що будучи порушеними, можуть суттєво відкласти чи навіть зупинити процес інтеграції країни в ЄС; серед них – нестабільність та перешкоджання демократичним процесам, війна, порушення прав людини. Інші визначені як важливі, проте вирогідність того, що їх невиконання може зупинити процес інтеграції, лишається невідомою; вони включають такі моменти, як адміністративна та судова реформа. Окремі набори вимог, пов'язані з Копенгагенськими критеріями, можна розглядати як часткові обумовленості або підумови. Деякі з цих часткових обумовленостей з часом ставали все важливішими та важливішими. Для ілюстрації цього варто лише поглянути на звіти Єврокомісії, які поділені на секції відповідно до Копенгагенських критеріїв: демократичні умови, економічні умови та умови, пов'язані з *aquis*. Обумовленість стосовно адміністративної реформи, здатність

**СЯБРО О.В.,
Заступник Глави
Представництва ТПП
Грузії в Україні,
магістр менеджменту
зовнішньоекономічної
діяльності,
пошукач Дипломатичної
академії при МЗС
України**

втілити в життя *aquis* є частковою обумовленістю, важливість якої зросла наприкінці 1990-х рр. і була прив'язана як до демократичних критеріїв (верховенство закону), так і до впровадження *aquis*.

Влітку 2004 року держави Південного Кавказу було включено до тільки що сформульованої Європейської політики сусідства (ЄПС), яку було направлено на стабілізацію та демократизацію південних і східних сусідніх з ЄС регіонів шляхом тісної економічної інтеграції та співробітництва з ЄС. Для здійснення цього наміру, ЄС запропонував своїм сусідам, зокрема і Грузії, підписати Плани дій ЄПС, що склалися з довгого списку заходів, які було спрямовано на впровадження сусідніми державами норм ЄС у різних галузях – від дотримання прав людини та виборчих процесів до фітосанітарних стандартів.

За цим послідували й інші політичні кроки, особливо по відношенню до Грузії. В 2004-05 рр. ЄС розвернув місію EUJUST Themis з верховенства закону, що була покликана допомогти новому уряду в його зусиллях по наближенню місцевих стандартів у відношенні верховенства закону до міжнародних та європейських стандартів, а також привнести стабільність в регіон, нестабільність якого може стати носієм серйозної загрози для регіональної і європейської безпеки [1]. З 2005 року ЄС також направив до Грузії команду радників з метою допомогти країні провести реформу управління кордонами (так звана Група прикордонної підтримки).

Одним з наслідків грузино-російської війни 2008 року стала програма Східного партнерства (СП) – спроба перебудови ЄПС і надання їй додаткової динаміки. Маючи обмежений потенціал для зміни динаміки конфліктів навколо Абхазії та Південної Осетії, ЄС зосередився на політичних і соціально-економічних аспектах політики на Південному Кавказі, сподіваючись, що у довгостроковій перспективі це відкриє шлях до розв'язання конфліктів.

Демократія, права людини та належне управління формально є головними пріоритетами Планів дій ЄПС між ЄС і країнами Південного Кавказу. Проте, саме вони представляються найбільш проблематичним напрямом ЄПС. Країни регіону більш зацікавлені в інших аспектах співробітництва з ЄС – у розв'язанні конфліктів, торгівлі, енергетиці та спрощенні візового режиму, ніж в демократії.

Переговори по Угоді про асоціацію ЄС–Грузія було розпочато ще у липні 2010 р., але, визнаній колись маяком демократії Грузії, тепер необхідно

вжити додаткових зусиль щодо зміцнення демократії.

В 2008 р., під зростаючим міжнародним тиском, президент М.Саакашвілі обіцяв «нову хвилю демократії», маючи на увазі збільшення повноважень парламенту, посилення контролю з боку опозиції, зростання свободи для ЗМІ, а також реформу судової влади країни.

Через три роки реальність розчарує. У докладі Європейської комісії про хід здійснення ЄПС відзначено прогрес Грузії у здійсненні пріоритетів Плану дій ЄПС (ENPAP) за 2010 р., особливо у реформі системи судочинства, поліпшенні системи проведення виборів, розширенні прав жінок, проведенні конституційних реформ, проте в цьому ж документі дипломатично вказано, що Грузії необхідно спробувати прискорити темпи консолідації демократії, особливо щодо політичного і медіа-плюралізму. Серед головних викликів демократії та верховенству закону європейська комісія згадує корупцію серед високопосадовців, перешкоджання свободі створення і функціонування асоціацій, недосконалість трудового законодавства, проблеми з працевлаштуванням та у соціальній політиці [2].

На відміну від 2008-09 рр., 2010 рік у Грузії був роком внутрішньої політичної стабільності, уряду мав сприятливі умови для проведення реформ. Таку ситуацію слід було б використати для послідовної реалізації завдань, визначених рамками плану дій Європейської політики сусідства ЄС-Грузія. В цьому відношенні можна стверджувати, що підготовка проекту нової конституції та місцеві вибори 10-го травня 2010 року були важливими маркерами відповідності державної політики пріоритетам ЄПС. Проте, детальний аналіз здійснених реформ і заходів, вжитих владою, наводить на думку, що грузинські реформи на папері виглядають краще, ніж на практиці.

У відповідь на події, пов'язані з політичними заворушеннями у квітні 2009 р., президент М.Саакашвілі створив державну конституційну комісію. Більшість з 56 членів комісії були представниками уряду, правлячої партії або наближеного до неї кола експертів. Непарламентська опозиція (в тому числі – група партій, що подолала прохідний бар'єр і відмовилася працювати у парламенті на знак протесту проти фальсифікацій на парламентських виборах) відхилила офіційну пропозицію президента прийняти участь у роботі комісії, тим самим від початку поставивши під питання правомірність та ефективність всього процесу. Проект було прийнято конституційною комісією в липні 2010 року і схвалено парламентом у жовтні того ж року при

підтримці «призначеної зверху» парламентської опозиції. Більшість змін набуде чинності після президентських виборів 2013 року.

У той час, як більшість зацікавлених сторін втала конституційну реформу, було висловлено невдоволення темпами та процесом самої реформи, що не дозволив непарламентській опозиції підключитися до процесу на більш пізньому етапі реформи. Незважаючи на те, що декілька політичних партій закликали відкласти прийняття рішення з метою проведення реального суспільного обговорення проекту, парламент схвалив проект у перший же місяць після відкриття осінньої сесії. На жаль, при оцінюванні процедур підготовки і розгляду проекту слід зазначити їх недосконалість. Зокрема, для більшості громадян залишилося незрозумілим, чому зауваження впливових політичних груп та неурядових організацій не було прийнято до уваги. Крім того, парламент Грузії опублікував проект змін до конституції для громадського обговорення 21 липня 2010 р., тобто в період найменшої соціальної активності, в той час, як обговорення проекту проходило в серпні. Беручи до уваги те, що конституційні зміни повинні вступити в силу тільки в 2013 році після закінчення повноважень діючого Президента, залишається неясним, чому державні інтереси зажадали розгляду такого важливого документу таким чином і саме в такий момент (серпень).

Незважаючи на неодноразові заклики з боку Венеціанської комісії дочекатися її думки та уважно вивчити її до прийняття рішення, зміни до конституції були схвалені парламентом 15 жовтня 2010 р. – в той самий день, коли Венеціанська комісія прийняла свої остаточні висновки щодо проекту.

В той час, як конституційна реформа була спрямована на забезпечення більш збалансованого розподілу влади шляхом обмеження повноважень президента та посилення ролі парламенту, удосконалення системи стримувань і противаг, посилення незалежності судової влади, аналіз положень конституції демонструє, що мета реформи не була досягнута повністю. Зокрема, хоча влада президента й була істотно обмежена, більшість його функцій було передано прем'єр-міністру. Поправки до тексту мають на увазі абсолютно нову роль парламенту у формуванні уряду. Проте парламентська функція нагляду за діяльністю уряду не забезпечується конституційними гарантіями. Один раз отримавши довіру парламенту, прем'єр-міністр уповноважений змінювати весь склад уряду без погодження з законодавчою владою.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що конституційна реформа, запропонована урядом, не забезпечила досягнення двох основних задекларованих цілей:

Консолідація грузинського суспільства – оскільки суспільство реально не було залучене до обговорення найбільш важливих положень запропонованої реформи;

Відновлення системи стримувань та противаг – оскільки не забезпечено посилення ролі парламенту, зміцнення судової влади і обмеження влади прем'єр-міністра, що за новою конституцією замінить надвпливову фігуру президента. Конституційним казусом є той факт, що вибраний прямим всенародним голосуванням президент за новою конституцією буде чисто номінальною фігурою, у той час як вибраний Парламентом Прем'єр-міністр буде володіти необмеженими повноваженнями і владою.

Незважаючи на те, що реформа судової системи є одним з головних пріоритетів Плану дій ЄПС, вона залишається однією з найбільш гострих проблем демократичного розвитку Грузії. Починаючи з 90-х років судова система Грузії реформувалася декілька разів. Реформа, яку було розпочато у 1997 р., була значною, проте, завдяки недостатності відповідних реформ в інших областях, не змогла принести стійких результатів. Реформа, ініційована у 2005 р., була дійсно успішною в багатьох напрямках, але грузинська судова система все ж таки постала перед серйозною та гострою проблемою – вкрай низьким рівнем незалежності.

У доповіді державного департаменту США з прав людини в Грузії серед інших порушень основних прав людини у 2010 р. відзначено «недостатність судочинства і урядовий тиск на судову владу» [5]. Неупередженість суду викликає особливо сильний сумнів, коли мова йде про справи, у яких передбачається політична зацікавленість влади. Відсоткове співвідношення виправдувальних вироків в карних справах нижче 0,04% [6] і є підстави думати, що в особливо важливих випадках адміністративного затримання судді спираються на вказівки поліції.

У звіті ОБСЄ від 30 травня 2010 р. з питання муніципальних виборів висловлюється занепокоєність відносно ведення справ, пов'язаних з позовами, що стосуються виборчих процедур. Зокрема, наголошується, що більшість позовів було відхилено судом навіть у тих випадках, коли під час слухань було пред'явлено істотні докази і показання свідків, які доводили порушення [4].

Необхідність впровадження більш незалежної

системи судочинства була визнана високопосадовцями, включаючи Президента і голову Верховного суду Грузії. У вересні 2008 р. було передбачено ввести поправки у закон про правила здійснення комунікації з суддями судів загальної юрисдикції, позитивне призначення суддів судів загальної юрисдикції, залучення представників опозиції у Вищу раду юстиції та запровадження суду присяжних. Через 2 роки деякі з цих обіцянок було виконано. Проте, є відчуття, що влада неспроможна або не бажає послідовно підходити до джерел проблеми. Прийняті заходи не зможуть в повній мірі служити передумовою незалежності та неупередженості судочинства, якщо не буде вирішено системні проблеми, а саме: склад Вищої ради юстиції (не було змінено), процедура призначення суддів, гарантована недоторканість суддів, аспекти внутрішньої незалежності, трансфер, усунення і дисципліна суддів.

Як парламентська, так і непарламентська опозиція поділяють стурбованість груп громадянського суспільства стосовно низького рівня незалежності судової влади. З боку опозиції було запропоновано підготувати новий законопроект з реформування Вищої ради юстиції – органу, що приймає рішення з більшості питань, які мають вирішальне значення для незалежності судової системи: обрання, призначення і усунення суддів, розробка пропозицій для правових реформ, розподіл бюджетних коштів тощо. Проте, реакція з боку влади не вселяє надію. У графі «Посилення незалежності судової влади» в рамках Другої хвилі демократичних реформ уряд вже проставив позначку «виконано» [12].

В той час, як у всьому регіоні Східного партнерства корупція залишається однією з головних проблем демократичного й економічного розвитку, Грузія в цьому сенсі являє собою єдиний виняток. По індексу сприйняття корупції Transparency International показник Грузії близький до показника західних Балкан [13]. Після Революції троянд боротьба з системною корупцією зайняла важливе місце серед пріоритетів політики уряду. Як влада, так і організації громадянського суспільства погоджуються в тому, що після Революції троянд у 2003 р. рівень дрібної корупції знизився.

Хоча досягнення Грузії у подоланні дрібної корупції в громадському секторі, прогрес у гармонізації законодавства з міжнародними стандартами (криміналізація корупції, уникнення конфліктів інтересів, захист свідків тощо), успіхи у розслідуванні справ, пов'язаних з корупцією, позови стосовно державних службовців, заслужили широ-

кого визнання, проте все ще залишається немало проблем.

Практично всі зацікавлені сторони, за винятком влади, поділяють думку, що елітарну корупцію в Грузії не викоренено. Серед існуючих проблем Transparency International відзначає судочинство, захист прав власності, відсутність транспарентності у витрачанні суспільних коштів (включаючи резервні фонди президента, мера міста Тбілісі та уряду), велику корупцію серед чиновників вищого ешелону влади, непрозорість володіння і фінансування ЗМІ, а також загальний низький рівень залученості громадянського суспільства у планування та здійснення громадської політики.

Корупція серед високопосадовців також згадується у поточному звіті Європейської комісії, в якому підкреслюється необхідність прийняття додаткових заходів з її викоринення: «Слабкий контроль за фінансуванням політичних партій, відсутність транспарентності у процесах закупівель і приватизації, слабка звітність високопосадовців при витрачанні коштів з резервних фондів, недостатній захист прав власності та відсутність прозорості у питаннях фінансування і володіння ЗМІ» [14].

У доповіді державного департаменту США з прав людини у Грузії на 2010 р. наводиться власний список проблем, пов'язаних з корупцією, в якому, нарівні з такими питаннями, як демократичні інститути, залучення громадянського суспільства у планування і здійснення суспільної політики, права власності та елітарна корупція, висловлюється також стурбованість зв'язками уряду з бізнесом, зокрема, корупцією при проведенні тендерів [2].

Державні закупівлі та тендери на приватизацію вважаються одним із основних джерел корупції в Грузії. Дослідження свідчать, що існуюча система закупівель викликає мінімум довіри у приватного сектора; за загальним переконанням, найбільш вигідні контракти надаються компаніям, пов'язаним з високопоставленими державними чиновниками; тісні взаємини з вузьким колом політичної еліти найчастіше є необхідною умовою для оформлення угод з деякими державними установами [10].

Протягом 2010–2011 рр. неодноразово оприлюднювалися заяви від членів політичних партій, що мають місця у Міській раді депутатів, про корупцію у тендерах, які проводилися муніципалітетом м. Тбілісі. У лютому 2011 р. представниця Республіканської партії надала свої дані про тендер на міські лінії мікроавтобусів. Згідно документів, наданих громадськості, чотири різні компанії, що

виграли тендер, були засновані однією й тією ж групою та зареєстровані одним й тим самим нотаріусом з перервою у п'ять хвилин [3]. Результати моніторингу, який проводила Асоціація молодих юристів Грузії, свідчать про те, що практично всі приватні компанії, які вигравали крупні тендери на будівництво доріг і реабілітацію будинків для біженців, до або під час виборів роблять фінансові внески на користь правлячої партії Національний рух [9].

Хоча Бюро Громадянської Служби і покликане забезпечувати прозорість та доступність податкових декларацій високопосадовців, воно не має у своєму розпорядженні механізмів для перевірки достовірності декларацій або здійснення будь-яких кроків у випадку виявлення фальсифікацій. Для того, щоб виправдати обмежену функцію Бюро, влада заявляє, що функція нагляду за податковими деклараціями повинна забезпечуватися широкою громадськістю. Проте, насправді державні установи вельми неохоче діляться інформацією, яка знаходиться в їхньому віданні. Таким чином, групи громадянського суспільства, в тому числі і журналісти, позбавлені можливості здійснювати моніторинг процесів, що мають ознаки корупції. Третього травня 2010 р. більшість регіональних газет випустили номери з порожньою передовою статтею, щоб таким чином привернути увагу до труднощів, з якими пов'язане отримання інформації від державних служб. Донині більшість спроб груп громадянського суспільства отримати інформацію про премії, які призначаються держслужбовцям, не принесли ніяких результатів (інколи рівень таких щомісячних премій на порядок більше рівня посадових окладів). Аналіз судових справ з свободи інформації також свідчить про негативні тенденції у судовій практиці. Після Революції троянд суди схиляються до усіченої інтерпретації права на отримання інформації; вони вважають преміальні

кошти або кошти, що видають на відрядження державним службовцям з державного бюджету, особистою інформацією [10].

21 липня 2011 р. Парламент Грузії прийняв поправку до закону про свободу інформації, що обмежує доступ до інформації про ті процеси у міжнародних трибуналах та судах, в яких держава фігурує як одна із сторін. Хоча в деяких випадках обмеження права громадськості на інформацію і може бути виправданою правомірними міркуваннями, проте загальна тенденція до закритості та відсутності прозорості у громадському управлінні наводить на думку, що в даний проміжок часу в Грузії існує високий ризик елітарної корупції, що потребує нагальної уваги.

Поточний звіт Європейської комісії, що робить заяву про недоліки верховенства закону в країні, завжди був інструментом у руках груп громадянського суспільства, який дозволяв би посилити тиск на уряд з метою адвокатування подальших реформ. Проте серед таких груп склалася загальна думка, що через відсутність залежності підтримки від виконання умов, План дій ЄПС не виявився досить успішним засобом у справі сприяння демократичним реформам. Те ж саме можна сказати і про ініціативу програми Східного партнерства (EaP).

Очікування громадянського суспільства по відношенню до процесу EaP полягають у тому, що ЄС використає усі політичні і фінансові важелі впливу на Грузію. Політичне керівництво Грузії не бачить альтернатив інтеграції у західні структури. Володіючи інструментами впливу на Грузію, ЄС міг би дозволити собі більш чітко висловитися з приводу напрямків і темпів політичних реформ, а також застосувати більш чіткі вимірювані критерії оцінки з метою заохочення проведення дійсно структурних реформ.

ПОСИЛАННЯ

1. Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST Themis, Official Journal of the European Union, 29 June 2004.
2. European Commission, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Country Report: Georgia, Brussels, 25/05/2011, SEC(2011)649.
3. Gvantsa Gabekhadze, 4 Companies win Marshrutka Tender, The Messenger Online, 2 февраля 2011г., http://www.messenger.com.ge/issues/2288_february_2_2011/2288_mini.html
4. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Municipal Elections, 30 May 2010, Georgia, <http://www.osce.org/odihr/elections/71280>
5. U.S. Department of State, Human Rights Report 2010: Georgia.
6. Веб-сторінка Верховного суду Грузії, <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/3-sisxli.pdf>
7. Papava Vladimer. The Essence of economic reforms in post-revolution Georgia: What about the European choice? – Georgian international journal of science and technology, Volume 1, Issue 1, pp. 1–9
7. Исмаилов Э., Папава В. Центральный Кавказ: история, политика, экономика. – Москва, «Мысль», 2007 г. – 208 стр.

8. Шіммельфеннінг, Франк; Ульріх Зедельмаєр. Європеїзація Центральної та Східної Європи: Наук.вид. – К.: Юніверс, 2010. – 288 с. (Філософська думка).
9. Ассоциация молодых юристов Грузии, Отчет по мониторингу реконструкции магистрали Тбилиси-Сенаки-Леселидзе, 2009 г., Тбилиси, <http://www.gyla.ge/files/3/mr4f75tf45.pdf>; Отчет по мониторингу международной помощи, предоставленной донорами для строительства домов ЛПВС, июнь 2010, http://www.gyla.ge/attachments/755_Angarishi.pdf
10. Ассоциация молодых юристов Грузии, Анализ судебной практики, связанной со свободой информации, май 2011г., Тбилиси
11. Восточное партнерство для Южного Кавказа. – «Грузинский биографический центр», 2011, - Тбилиси, 2011. – 255 с.
12. <http://www.mes.gov.ge/old/upload/editor/file/189%20skola/11111.pdf>
13. http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results
14. http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/com08_823_ru.pdf

Syabro O.V. The state of the program of Eastern Partnership Georgia–EU in the sphere of democracy and due governance / Diplomatic academy of Ukraine, MFA of Ukraine.

The present study evaluates the situation in Georgia with respect to the rule of law and governance adequacy in terms of programs of the Eastern Partnership. While at first glance the list of institutional reforms undertaken in the country may seem compelling, a deeper analysis shows that the reforms implemented by authorities often lack appropriate consultations with political parties and the wider society.

Keywords: Eastern Partnership, the European Neighborhood Policy, democratic reforms, elitist corruption.

Сябро О.В. Состояние выполнения программы Восточного партнерства Грузия–ЕС в сфере демократии и надлежащего управления / Дипломатическая академия Украины при МИД Украины.

Настоящее исследование оценивает положение в Грузии относительно верховенства закона и надлежащего управления с точки зрения выполнения программ Восточного Партнерства. Тогда как, на первый взгляд, список институциональных реформ, осуществленных в стране, может показаться убедительным, более глубокий анализ показывает, что реформы проводятся сверху, без соответствующих и зачастую необходимых консультаций с политическими партиями и широкими слоями общества.

Ключевые слова: Восточное партнерство, Европейская политика соседства, демократические реформы, элитарная коррупция.

Стаття надійшла до редколегії 13.03.2012

Прийнята до друку 26.03.2012