

Российский институт стратегических исследований

Н. А. Мендкович

**Цена реформ,  
*или*  
Почему у Грузии не получилось?**

Москва 2012

УДК 66.3(5Гру)  
ББК 323(479.22)  
М 50

**Мендкович Н. А.**

М 50      Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? /  
Н. А. Мендкович ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М. : РИСИ, 2012. – 122 с.  
**ISBN 978-5-7893-0153-1**

Книга Н. А. Мендковича представляет собой авторское комплексное исследование социально-экономических и некоторых политических изменений, произошедших в Грузии за последние девять лет. Исследование, основанное на анализе документальных и статистических материалов, а также публикаций СМИ, преследует цель объективно показать причины и последствия реформ, проводимых правящим режимом в республике.

УДК 66.3(5Гру)  
ББК 323(479.22)

**ISBN 978-5-7893-0153-1**

© Мендкович Н. А., 2012  
© Российский институт  
стратегических исследований, 2012

Грузии повезло в том смысле, что всё советское очень быстро разрушилось. Но разрушилась и наша целостность, и разрушилась система электроснабжения, образования, правоохранительных органов, не создалась новая система управления. То есть, поскольку всё было разрушено, то в принципе строительная площадка оказалась расчищенной.

*Михаил Саакашвили, президент Грузии*

Не остывает в кулаке зола,  
Всё в мерзлый камень памятью одето,  
Всё, как удар ножом из-за угла...  
"На холмах Грузии лежит ночная мгла..."  
И как ещё далёко до рассвета!

*Александр Галич ("Песня о Тбилиси")*



## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Предисловие .....                                                          | 6   |
| <b>Глава 1.</b> Формирование режима Саакашвили:<br>ход и предпосылки ..... | 17  |
| <b>Глава 2.</b> Экономические реформы .....                                | 30  |
| Картелизация в Грузии .....                                                | 40  |
| Инвестиционные проекты .....                                               | 44  |
| Последствия дерегулирования ("Если у Вас нету тёти...") .....              | 49  |
| <b>Глава 3.</b> Преступность и реформы .....                               | 54  |
| Организованная преступность и наркотики .....                              | 63  |
| <b>Глава 4.</b> Борьба с коррупцией .....                                  | 70  |
| Новые коррупционные системы в Грузии .....                                 | 75  |
| <b>Глава 5.</b> Социальное развитие .....                                  | 82  |
| <b>Глава 6.</b> Парадокс 2008 г.: война и после .....                      | 94  |
| <b>Глава 7.</b> Грузия и Россия .....                                      | 106 |
| <b>Глава 8.</b> Неучтённый опыт .....                                      | 113 |
| Заключение .....                                                           | 118 |

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Исследование Никиты Мендковича о судьбе широко разрекламированных реформ в Грузии, безусловно, выделяется широким, практически полным охватом всей проблематики вопроса. Такое исследование особенно интересно по той причине, что вокруг реформ в Грузии создано немало мифов. Быстрый взлёт Грузии по некоторым рейтингам, публикуемым отдельными международными организациями (Всемирный банк и др.), дал в руки правительства Грузии пропагандистский козырь, который оно умело использовало. В результате почти на всём постсоветском пространстве, даже в России, в общественном сознании утвердился стереотип о том, что Грузия стала неким успешным "кавказским тигром", по примеру Сингапура или Гонконга.

Российские либералы надеялись, что эксперимент в Грузии, осуществлённый в "идеальных условиях" жёсткой политической воли руководства и в отсутствие сопротивления со стороны оппозиции, приведёт к созданию модели трансформации общества, которую можно будет пропагандировать и распространить на Россию. Сейчас уже практически ясно, что эксперимент провалился и привёл лишь к созданию авторитарного режима, неспособного функционировать без массивной внешней подпитки.

Работа Н. Мендковича оперирует огромным массивом данных, которые доступны как из грузинских, так и из международных источников. Практически по каждой отрасли экономики, по многим сферам общественной жизни даны и проанализированы статистические данные в большинстве случаев из официальной статистики Грузии либо из заслуживающих доверия международных институтов. Беспристрастный анализ данных, проведённый автором, показывает несостоятельность пропагандистских мифов о "невиданном процветании" Грузии, о подъёме жизненного уровня населения, об улучшении в области здравоохранения, образования, даже охраны общественного порядка, чем в наибольшей степени гордится нынешняя грузинская власть. При этом отмечены и успехи этой власти в отдельных случаях и сферах, что свидетельствует об объективном подходе автора к исследуемой теме.

Показано, что "старая коррупция", характерная для правления Э. Шеварднадзе, трансформировалась в новую коррупционную систему, где "правят бал" крупные (для масштабов страны) монополистические картели, связанные с верхушкой власти и ориентированные преимущественно на импорт. Работа даёт целостное представление о процессах, происходящих в экономике и в социальной жизни Грузии после "революции роз", и о результатах, к которым они привели. В заключительной части исследования даны краткие, но весьма информативные прогнозы о вызовах и рисках для судьбы грузинских реформ, если не будут учтены ошибки и перекосы в их проведении. Практически все эти ошибки приведены в работе и разобраны, что может служить хорошим подспорьем для будущих грузинских властей, которые придут на смену нынешним "революционерам".

*Георгий Векуа, заместитель директора  
Института Евразии (Тбилиси, Грузия)*

Радикальные грузинские преобразования в социально-экономической сфере стали предметом особых восторгов российской "либеральной общественности". Издаются книги, изыскиваются малейшие поводы для навязчивой рекламы "достижений" грузинского руководства на ниве поддержки бизнеса, борьбы с "низовой" коррупцией или, скажем, по части соблюдения прав авто владельцев. "Пираньи Интернета" без усталости перечисляют успехи, ссылаясь на рейтинги Всемирного банка, согласно которым вести бизнес в Грузии легче, чем в Финляндии, Швеции и Японии. Умелое акцентирование внимания на некоторых важных для обывателя бытовых моментах приводит к определённом изменению вектора общественных настроений, которые вполне поддаются манипуляции. Так, даже те, кто в современной Грузии никогда не бывал, полагают корректным, мягко говоря, односторонне-апологетическое освещение происходящих в этой стране трансформаций.

Между тем на поверку грузинский опыт не так уже и уникален. Думается, вовсе не лишён своеобразной логики пассаж неистовой госпожи Новодворской про "грузинские, классические, успешные

гайдаровские реформы"<sup>1</sup>. Абстрагируясь от неведомых нам критериев "успешности", которыми руководствуется "бабушка российской демократии", зафиксируем общность исторических судеб народов, ставших жертвами крупнейшей геополитической катастрофы XX в. Постсоветское развитие абсолютного большинства стран, образовавшихся на месте Советского Союза, было связано не только с крушением прежних идеалов и образованием идеологического вакуума, заполняемого порой самыми архаичными формами "коллективно-бессознательного", но и со "сбросом" государством многих социально-экономических обязательств, с торжеством социал-дарвинизма в самых что ни на есть отвратительных его проявлениях. Всё это неминуемо ввергало общества в состояние, известное в русской истории под названием *смута*. И Грузия, как неотъемлемая часть культурно-цивилизационного пространства, веками формировавшегося географическими рамками "Большой России", этой участи, конечно же, не избежала. Театральные претензии на "европейскость", имеющие некоторую традицию в грузинской политической философии, вошли в противоречие буквально со всем: с историческим опытом, культурными и духовными традициями, с менталитетом народа, наконец, с элементарной *географией*. Глубокий шок, связанный с бурными событиями рубежа 1980-х – начала 1990-х гг. – когда улицы Тбилиси, Кутаиси и других городов некогда самой процветающей из советских республик оказались во власти сначала одурманенных националистическим угаром толп, а затем и просто уголовных банд<sup>2</sup> – породил общественный запрос на "мессию", который придёт и в короткие сроки восстановит распадающееся на куски государство. Сначала таковым казался Э. Шеварднадзе с его, как многие были уверены, немалым политическим опытом и широ-

<sup>1</sup> Новодворская В. Здесь могли бы быть наши реформы / Валерия Новодворская // Грани.Ру : интернет-сайт. URL: <http://grani.ru/opinion/m.175697.html>.

<sup>2</sup> "...Тип молодого человека изменился, как будто даже генетически. Их погнали на войну, и это уже не те грузины, что были, а просто бандюги, приезжают с автоматами на рынки, это каждый день происходит, стреляют поверх голов, кладут людей на землю, грабят, если полиция появляется, они стреляют в полицию, убивают из-за арбуза, из-за картошки. А когда несколько человек захватила полиция, их приехало человек пятьсот, и они изрешетили полицейский участок", – это свидетельство из 1993 г. весьма точно отражает происходившее в то время на улицах грузинских городов.



кими зарубежными связями, однако в период его правления была проиграна война в Абхазии, социально-экономические проблемы не решались, а коррупция окончательно превратилась в структурообразующий элемент государственного управления. Вместе с тем именно Эдуард Амвросиевич, открыто заявивший о "евроатлантическом выборе" своей страны и курсе на вступление в НАТО, дал "путёвку в жизнь" команде "молодых реформаторов" во главе с молодым и амбициозным Михаилом Саакашвили. После обязательной в таких случаях процедуры заокеанского "кастинга" и "революции роз", больше похожей на спектакль с заранее расписанными ролями, власть в республике сменилась, и через некоторое время путь к радикальным "реформам" был открыт.

Надо сказать, что само слово "реформа" на постсоветском пространстве оказалось изрядно дискредитированным, так как на поверку оно означает, как правило, рост цен, дальнейшее скукоживание социально-экономических обязательств государства и прочие подобные "прелести". Не избежала этой участи и Грузия, однако же Саакашвили, как опытный мастер политического пиара, имеющий к тому же немалую политическую и организационную поддержку, сделал всё, чтобы выпятить их позитивную составляющую, демонстративно не замечая колоссальных издержек.

Конечно же, не имеет смысла отрицать и положительную сторону грузинских преобразований. Восстановление круглосуточной подачи воды, света и тепла после смуты Гамсахурдиа и вольницы Шеварднадзе, когда тбилисцы топили свои квартиры дровами и освещали при помощи иранских керосинок, само по себе стало едва ли не манной небесной. Затем были предприняты шаги по определённой консолидации бюджета, частичному решению проблемы коррупции на низовом уровне, по борьбе с уличным преступным беспределом. Стал постепенно меняться облик некоторых городов, в частности Тбилиси и курортного Батуми. На первоначальном этапе удалось добиться определённых успехов, некоторой стабильности за счёт масштабной распродажи остатков государственной собственности и многомиллиардных внешних заимствований (опять-таки – где здесь "уникальность"?). За счёт этих же источников начали усиленно накачиваться спецслужбы и армия, влачившая при Э. Шеварднадзе жалкое существование, а в августе 2008 г.

брошенная на Южную Осетию. Многочисленные "силовики" и поныне остаются одной из основных опор режима, впрочем, как и представители западного политикума и неправительственных организаций, обеспечивавших руководству, пришедшему к власти формально не совсем законным путём, необходимую легитимность и респектабельность.

Впрочем, сегодня, в пору постреволюционного "похмелья", даже те, кому по статусу положено преподносить "грузинское чудо" в качестве примера для подражания, не могут не признать: районы грузинской столицы за пределами исторического центра, куда направляют штатных пропагандистов "бесценного грузинского опыта", весьма далеки от идиллической картинки. Равно как и поквартальная скупка целых районов приморского туристического центра бизнесменами из сопредельной страны вряд ли является свидетельством роста благосостояния местного населения. Что же касается хороших дорог, связывающих между собой крупные населённые пункты небольшой по размерам страны, то не стоит забывать, что некоторые их участки строились силами третьих стран без малейшего участия местных рабочих или специалистов. Это обстоятельство, мало афишируемое в апологетических работах сторонников "грузинских реформ", выводит нас на геополитическую обусловленность многих изменений в постсоветской Грузии, территория которой имеет важное коммуникационное и военно-стратегическое значение. Запад решает свои задачи на постсоветском пространстве с учётом специфики конкретного государства, включая не только количественные и качественные показатели территории, но и культурно-психологические особенности элит и значительной части общества, которые всерьёз рассматривают свою страну – ни много ни мало – в качестве "экспортёра реформ" от Страсбурга до Киргизии (с этой целью в правительстве Грузии даже создана специальная структура).

Пока кредит доверия между властью и обществом, как справедливо отмечает автор книги, полностью не растрочен. Впрочем, "витрина реформ" чем дальше, тем больше будет тускнеть. Грузинский неолиберальный эксперимент, как, впрочем, и любой другой, способен существовать исключительно благодаря внешним влияниям, обусловленным конкретным интересом внешних сил

к данной территории, – на поиск собственных ресурсов развития он не ориентирован принципиально. Уже сейчас, поставив в себя в политическую и экономическую зависимость не только от США с Западом, но и от Турции с Азербайджаном, Грузия столкнулась и будет продолжать сталкиваться с проблемами не только государственного, но и культурно-цивилизационного единства различных частей своей нынешней территории (не говоря уж о территории бывшей Грузинской ССР) – единства, труднодостижимого в условиях прогрессирующей конфронтации с Россией.

По мере ухудшения экономической ситуации апатию большинства грузинского населения могут сменить более радикальные протестные формы, и отчасти мы это уже наблюдаем. Полицейский характер государства – оборотная сторона якобы "дружественного интерфейса" органов власти – и огромная роль спецслужб (чего самопровозглашённые пропагандисты опять-таки предпочитают деликатно не замечать) здесь помочь, по большому счёту, не в состоянии. Удивляться росту протестного радикализма, который уже сейчас заставляет власти тактически маневрировать, прибегая к замысловатым организационно-кадровым решениям, очередным "кадровым каруселям", особо не приходится. И вовсе не случайно риторика даже правящего "Единого национального движения" в ходе избирательной кампании по выборам в парламент 2012 г. имела декларативно-социальную направленность. Н. Мендкович отмечает в последние годы некоторое отступление от неолиберальных доктрин, однако в реализуемость многих предвыборных деклараций верится с трудом. Вот, например, премьер-министр И. Мерабишвили обещает дать работу пожилым людям. Однако практическая имплементация соответствующего позитивного западного опыта неизбежно натолкнётся на реалии "периферийного капитализма" – систему общественных отношений по образцу вольчей стаи, уготованной западными проектантами странам третьего мира...

В силу этих причин вовсе не удивительно, что, как мы уже отметили, по части задействования *внутренних*, а не внешних ресурсов развития общества и государства предъявить грузинским властям, по большому счёту, нечего. В исследовании Н. Мендковича справедливо говорится о М. Саакашвили как о последовательном

западнике в политике, который, несмотря на показной национализм, по-видимому, не склонен воспринимать большинство своих граждан как надёжных сотрудников. Однако попытки радикальной смены типа общественного сознания заведомо обречены на неудачу. Они способны вызвать разве что кратковременный прилив эйфории, но в долгосрочном плане – сильный психологический дискомфорт, образно сравнимый с ощущениями человека, на которого пытаются натянуть одежду, кардинально не соответствующую его образу жизни, вкусам и размерам. Назначение же на ключевые посты в правительстве и отдельных ведомствах иностранных граждан является не более чем доведённой до логического завершения практикой так называемых "советников", этих "приводных ремней" ограниченного суверенитета – практикой, знакомой нам отнюдь не только по Грузии. Не менее знакомы и последствия соответствующей разрушительной деятельности – здесь кавказская республика вовсе не является исключением из правил. Несмотря на рост рождаемости, в целом убыль населения не прекращается, бедность большинства прогрессирует, остро стоит проблема наркомании, сельское хозяйство "лежит на боку"<sup>3</sup>, а покупку населением в кредит западной бытовой техники или реэкспорт подержанных иномарок в страны СНГ, при всём желании, трудно назвать уникальным и прорывным форматом хозяйственной деятельности. Импорт стал ключевой составляющей национальной экономики, не оставляя шанса местным производителям даже в тех отраслях, которые могли бы быть конкурентоспособными. Вследствие огромной безработицы и общего обнищания внутренний рынок находится на весьма низком уровне. Внешние рынки потеряны, инвестиций в реальный сектор экономики катастрофически недостаёт, таким образом, внешние и внутренние факторы экономического роста отсутствуют<sup>4</sup>. Н. Мендкович подробно разбирает динамику последних десяти

<sup>3</sup> Несмотря на все разговоры про модернизацию и вестернизацию, Грузия остаётся в значительной степени крестьянской страной – 50 % её населения вовлечено в сельхозпроизводство, но при этом 64 % всех бедных людей живёт именно в селе (см.: Маркедонов С. Грузия: больше, чем выборы / С. Маркедонов // Новая политика : интернет-журн. 2012. 13 августа. URL: <http://www.novopol.ru/-gruziya-bolshechem-vyiboryi-text131517.html>).

<sup>4</sup> Адвадзе В. Экономика Грузии: мифы и реальность / В. Адвадзе // Фонд стратегической культуры. 2008. 7 июля.

лет, отмечая постоянное сокращение в ВВП доли сектора реального производства и, соответственно, "непропорциональный прирост непроизводственного сектора, в особенности государственных услуг, доля которых в ВВП достигает просто неадекватных значений".

И это неудивительно. Несмотря на бодрые заявления о "развитии бизнеса", вряд ли вдохновители "реформ", которых отличает "радикализм суждений в сочетании с либеральным доктринёрством", заинтересованы в каких-либо сложных формах экономической деятельности в Грузии, в воссоздании производственных цепочек, которые не вписывались бы в незатейливую схему "периферийного капитализма". Декларируемый же якобы невысокий уровень "низовой" коррупции вовсе не является свидетельством отсутствия данного явления в качестве дополнительного налога, собираемого с граждан и хозяйствующих субъектов с целью поддержания единства государственного аппарата и обеспечения высоких прибылей аффилированного с властью бизнеса (в значительной степени иностранного).

Под стать экономической модели – и трансформации общества, загоняющие многих людей во фрустрацию, и невесёлые думы о будущем. "Политический монизм, который был создан в стране, – уникален. Это политика идеологического выдавливания. Выдавливается из страны всё, что не принадлежит его культуре или его бескультурию. Шпиономания, различного типа и рода ксенофобии... Один из инструментов – интересный метод устрашения. Это – не мат, это – не угроза физического устранения. Это что-то иное. Смысл этого иного заключается в том, что если человек не станет частью режима, он и его семья могут быть вынуждены уехать из страны. И эта вакханалия плавно перешла из политического в экономическое измерение, а за ним и в культурное. Многие бизнесмены или деятели культуры вынуждены были покинуть страну. Дословно, в переводе с грузинского, эта установка звучит так: "Мы тебе создадим такие условия, что ты... в этой стране жить не сможешь"...<sup>5</sup> В такой парадигме, прикрываемой словесной трескотнёй, вздорной фанаберией и неумными "панкавказскими" амбициями, перспективы у Грузии вовсе не блестящие. Впрочем, при сохранении либеральных иллюзий – не только у неё...

<sup>5</sup> Русецкий А. Стеклократия в Грузии / А. Русецкий // Независимая газета. 2011. 28 ноября.

Появление работы Никиты Мендковича, разбирающего ситуацию в современной Грузии без всякого предубеждения и вместе с тем без "розовых очков", весьма назрело. Несмотря на компактный объём, перед нами – одна из первых попыток объективно, непредвзято, при этом системно, разобраться в том, что же всё-таки на самом деле происходит в стране, народ которой, несмотря на все превратности постсоветского периода, продолжает вызывать искренние симпатии россиян. Денежные поступления со стороны соотечественников, проживающих в России (а таковых, по приблизительным подсчётам, более миллиона), составляют значительную часть бюджетов грузинских домохозяйств. Постепенное сближение с формируемым в рамках Таможенного союза единым экономическим пространством станет важным фактором выживания не только сельского хозяйства и других отраслей экономики Грузии. Диалог политиков и экспертов двух стран, который уже привёл к некоторым позитивным результатам, не в силах остановить ни враждебная пропаганда, ни усилия внешних сил, ставших важным фактором сохраняющегося между Москвой и Тбилиси взаимного недоверия и подозрительности. Потенциал добрососедских отношений России и Грузии огромен и исходит из геостратегических интересов обоих государств<sup>6</sup>.

...Ещё в апреле 1999 г. тогдашний президент Грузии Э. Шеварднадзе сделал запоздалое признание: "Было большой ошибкой, когда после провозглашения независимости Грузии мы отказались от сотрудничества с Россией, тем самым нанесли большой урон себе. У нас и сегодня имеется в отношении с Россией жёстко выраженный курс, но без её рынка грузинскому селу будет трудно". Увы, "жёсткий курс" как самого "Седого лиса", так и особенно его преемников, сопровождавшийся максимальным дистанцированием от Москвы, привёл к плачевным последствиям – причём не только для села, но и для подавляющего большинства населения некогда благополучной республики. Такова изнанка грузинского "чуда", скрыть которую не в состоянии ни шикарные автобаны, ни фешенебельные гостиницы. Продолжение радикально-либерального курса неминуемо приведёт к росту

<sup>6</sup> О так называемой "прорусской ориентации": Интервью руководителя Института Евразии Гулбаата Рцхиладзе // Полифорум : интернет-сайт. 2012. 29 января. URL: <http://geurasia.org/rus/1063/egret-codebuli-prorusuli-orientaciis-shesaxe.html>.

социально-политической напряжённости, а дальнейшее слепое следование в фарватере внешнеполитического курса США – к органичному "вползанию" Грузии в последовательно хаотизируемый "Большой Ближний Восток". Альтернатива – восстановление добрососедских отношений с Россией, начало открытого и заинтересованного диалога по всему комплексу вопросов двусторонних отношений, что поддерживается, несмотря на многолетнюю враждебную пропаганду, абсолютным большинством грузинских граждан.

Настоящая работа – важное подспорье в таком диалоге, в том числе и как средство лишний раз поучиться на чужих ошибках и лишний раз удостовериться в справедливости давно известной истины: *чужим умом сыт не будешь*.

Представляется, что исследование, предлагаемое вниманию читателей, должно стать настольной книгой не только для специалистов по региону, но и для всех тех, кто задумывается над поиском альтернативных моделей развития, адекватных историческому опыту и традиционным хозяйственным укладам и евразийского континента, и Кавказа как его неотъемлемой части. Моделей развития, ориентированных на строительство совместного будущего.

*Андрей Арешев, научный сотрудник Института политических и социальных исследований Черноморско-Каспийского региона, эксперт Центра изучения Центральной Азии и Кавказа ИВ РАН*

Тема современной Грузии представляет для российского читателя особый интерес. Многовековая история взаимоотношений русского и грузинского народов совершенно противоречит тому, что произошло после распада Советского Союза. Кульминацией разрыва былых добрых и совершенно особых по своему духу отношений стали события в Южной Осетии в августе 2008 г. В Грузии они получили название грузино-российская война 2008 г., в России их официальное название – миротворческая операция по принуждению Грузии к миру. Вслед за этим последовал разрыв Грузией дипломатических отношений с Россией и официальное признание Российской Федерацией независимости Абхазии и Южной Осетии.

И после августа 2008 г. Грузия продолжает оставаться наиболее проблемным для России государством на всём постсоветском пространстве. В последнее время она стремится играть всё более активную роль в "уязвимом подбрюшье России" – на Северном Кавказе, причём нынешнее грузинское руководство проявляет готовность поддерживать здесь все оппозиционные силы, включая и откровенно террористические. Однако не только конфронтационный характер нынешних межгосударственных отношений стимулирует интерес российского читателя к этой стране.

Для части российского общества современная Грузия стала олицетворением исторической альтернативы того постсоветского пути, по которому в настоящее время идёт Россия. Зачастую степень восторженных оценок реформ и уровня демократизации общества в Грузии связаны со степенью неприятия их авторами "путинского режима" и современных реалий России. Множество книг, восхваляющих "успешного реформатора" Михаила Саакашвили, издаются в России массовыми тиражами. Но нет и недостатка и в очень критических по отношению к нынешним властям Грузии публикациях. В итоге российскому читателю предлагается выбирать между двумя взаимоисключающими оценками.

Что собой представляют грузинские реформы, можно ли признать их опыт успешным и насколько отвечает реальности оценка современной Грузии как "Маяка постсоветской демократии"? Автор предлагаемой читателю книги постарался уйти от крайних оценок и на основе богатого фактологического материала дать собственную оценку нынешним грузинским реалиям.

При чтении книги становится очевидным, что автор постарался скрупулёзно собрать, учесть и проанализировать весь тот позитив, который можно поставить в заслугу третьему по счёту президенту постсоветской Грузии. Но даже при таком максимально благоприятном для М. Саакашвили подходе он приходит к выводу: либеральные реформы в Грузии провалились. Так почему не получилось у Грузии? Попытка дать собственный ответ на этот вопрос содержится в предлагаемой читателю книге.

*Александр Крылов, доктор исторических наук,  
президент Научного общества кавказоведов*



## Глава 1

### ФОРМИРОВАНИЕ РЕЖИМА СААКАШВИЛИ: ХОД И ПРЕДПОСЫЛКИ

Сумрак, бедность, тоска, непогода и слякоть,  
Вид угрюмый людей, вид печальный земли...  
О, как больно душе, как мне хочется плакать!  
Перестаньте рыдать надо мной, журавли!

*Алексей Жемчужников, 70-е гг. XIX в.*

Чтобы понять функционирование режима Саакашвили, его стратегию реформ и их результаты, необходимо более подробно осветить ситуацию, которая сложилась в стране на момент "революции роз".

Грузия принадлежит к числу постсоветских государств, которые наиболее тяжело и болезненно переживали распад Советского Союза. Здесь сказались и экономические, и политические причины. Первые годы независимости протекали в обстановке острой борьбы: отделение Южной Осетии, война в Абхазии, вооружённое противостояние режима Гамсахурдиа и его противников внутри Грузии, которое привело к установлению режима Шеварднадзе. Опыт постсоветского кризиса Грузии кардинально отличается от того, что пришлось пережить, например, России, Украине или Казахстану, где деструктивные процессы имели меньший масштаб.

Ситуация в Грузии крайне обострилась после провозглашения независимости и избрания президентом радикального националиста Звиада Гамсахурдиа. В 1991 г. вооружённое противостояние началось в Южной Осетии, в 1992 г. – в Абхазии. Кроме того, в марте 1992 г. сторонники свергнутого к тому времени З. Гамсахурдиа начали войну за восстановление контроля над страной. Режиму Шеварднадзе, установленному после свержения "звиадистов", с большим трудом удалось подавить это выступление, однако грузино-югоосетинский и грузино-абхазский конфликты закончились провозглашением на территории бывших автономий *де-факто* независимых государств. В зоны конфликтов в Абхазии и Южной Осетии были введены подразделения российских миротворцев.

В ходе одного только грузино-абхазского конфликта погибло до 9 тыс. человек, по официальным данным, 250 тыс. грузин стали беженцами. Грузии был нанесён огромный экономический ущерб.

Из-за многочисленных проблем планомерная экономическая политика долгое время оставалась на втором плане. К использованию собственной валюты Грузия перешла только в 1995 г. В течение нескольких лет страна не имела официально утверждённого бюджета.

Только с 1996 г. республика начала наращивать собственное производство, демонстрируя самые высокие темпы роста валового внутреннего продукта в регионе (64 % против 24 % в России). Тогда же она достигла самого высокого в Закавказье душевого ВВП (табл.).

Таблица

ВВП на душу населения в странах региона в 1994–2002 гг., дол.\*<sup>1</sup>

|             | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Армения     | 173,4  | 350,6  | 445,0  | 466,9  | 551,3  | 549,4  | 593,5  | 659,0  | 739,9  |
| Азербайджан | 297,1  | 314,5  | 409,1  | 505,5  | 540,8  | 571,5  | 647,8  | 693,2  | 748,7  |
| Грузия      | 166,8  | 395,5  | 651,6  | 784,2  | 803,5  | 627,1  | 685,8  | 728,2  | 776,6  |
| Россия      | 1864,0 | 2113,0 | 2641,0 | 2749,0 | 1852,0 | 1345,0 | 1775,0 | 2095,0 | 2376,0 |

\* Данные МВФ.

Свою роль здесь сыграла и активная помощь МВФ, при участии которого во второй половине 90-х гг. началась планомерная перестройка национальной экономики и права.

Однако ситуация резко изменилась в 1998 г. Грузия больше многих других государств пострадала от последствий российского августовского дефолта. Сказался эффект "сообщающихся сосудов": в условиях непризнанной Тбилиси государственности Южной Осетии и Абхазии Грузия имела прозрачные и плохо контролируемые границы с российским рынком. Во многом это был результат политических ошибок официального Тбилиси, который не предпринимал достаточных мер по урегулированию пограничных вопросов с Сухумом и Цхинвалом, а также поддерживал грузинские вооружённые формирования в приграничной зоне. Изначально

<sup>1</sup> Здесь и далее, если не оговорено иное, величина ВВП приводится в текущих ценах.

они решали чисто политические задачи, сохраняя напряжённость, но затем выродились в криминальные группы, занимающиеся контрабандой.

В условиях кризиса 1998 г. резко вырос спрос на иностранную валюту, которая стала активно скупаться в республиках постсоветского пространства. С валообразным скачком контрабандного ввоза российских рублей и товаров широкого потребления столкнулась в первую очередь Грузия. Кроме того, республика традиционно испытывала большую зависимость от переводов грузин, живших и работавших в России, по которым также тяжело ударил кризис. Всё это нанесло болезненный удар по грузинскому бизнесу и вызвало резкий спад ВВП, чего не произошло ни в одной другой стране Закавказья<sup>2</sup>.

Одновременно ситуацию усугубили собственные просчёты Грузии в вопросе налогового реформирования, допущенные местными чиновниками и их советниками из МВФ. Серия непоследовательных решений в фискальной политике, утверждение запутанного и сложного для бизнеса Кодекса, не содержащего механизмов стимулирования инвестиций и не учитывающего пограничных проблем республики, привели к долгосрочному бюджетному кризису<sup>3</sup>.

В 1999 г. государственный бюджет республики недополучил более 30 % планируемой доходной части (так называемый бюджетный разрыв). Здесь сказалось общее снижение собираемости налогов, бюджетная война с Аджарией, отказавшейся от перечислений в национальный бюджет, а также негативный экономический фон в соседней России. В результате к началу 2000-х г. в стране существовала масса социально-экономических проблем.

Задолженность государства по пенсиям и пособиям достигла в 2003 г. 120 млн дол. Неэффективность работы правительства привела к осложнениям в работе с МВФ, от траншей которого

<sup>2</sup> Папава В. Международный Валютный Фонд в Грузии: достижения и ошибки / В. Папава. Тбилиси : Империял, 2001. С. 53–54.

<sup>3</sup> Папава В. Об основных экономических индикаторах "революции роз" в Грузии / В. Папава // Общество и экономика. 2004. № 7–8. С. 106–108. Подробнее об ошибках при формировании налогового законодательства см.: Папава В. Международный Валютный Фонд в Грузии. С. 32–57.

республика так зависела. С 2002 г. у Фонда отсутствовала программа работы с Грузией, что сильно накаляло ситуацию<sup>4</sup>.

Галопировала безработица. По официальным данным, в 2002 г. она превысила 12 %. В республике было очень велико число граждан, преимущественно сельских работников, регистрировавшихся статистикой как "самозанятые", однако многие из них не имели стабильных и достаточных источников дохода. Доля последних в трудоспособном населении республики была около 60 %<sup>5</sup>.

Наконец, республика столкнулась с общей постсоветской бедой – износом инфраструктуры, построенной в СССР. Производственные мощности, коммуникации, жилой фонд, не подвергавшиеся в кризисные годы обновлению и ремонту, находились в опасном состоянии, а на их реконструкцию у Грузии, в отличие от России и Казахстана, не было средств. Республика столкнулась с масштабными проблемами в водо- и электроснабжении. В 2000 г. в Тбилиси прошли массовые выступления под лозунгом "света и тепла"<sup>6</sup>.

Однако в 2003 г. режиму Шеварднадзе удалось предпринять ряд мер по улучшению ситуации. Наибольшим успехом стало достижение договорённости о строительстве транснационального трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан через территорию республики. Весной стартовали работы по его строительству, которое дало сильный толчок развитию. Грузинский ВВП впервые превысил уровень 1997 г. В 2003 г. он вырос на 18 %, и такой результат был достигнут впервые за последние шесть лет.

Ещё одним значимым достижением правящего режима стало вступление республики во Всемирную торговую организацию в 2000 г. После этого на ряд грузинских предприятий удалось привлечь иностранных акционеров. В республиканскую энергетику был привлечён новый инвестор, российская компания "Интер РАО ЕЭС", который вложил значительные средства в столичную

<sup>4</sup> Папава В. Об основных экономических индикаторах "революции роз" в Грузии. С. 108–109.

<sup>5</sup> Данные Национального статистического управления Грузии (далее – НСУГ), интернет-ресурс (дата обращения: 20.01.2012).

<sup>6</sup> Буракова Л. А. Почему у Грузии получилось? / Лариса Буракова. М. : Юнайтед Пресс, 2011. С. 91.

электросеть. В 2002 г. началось восстановление одного из крупнейших в республике металлургических заводов в Рустави итальянской компанией ARES. Власти предпринимали все меры, чтобы обеспечить сбыт его продукции: соответствующие переговоры вели даже грузинские посольства.

Однако режим Шеварднадзе исчерпал кредит доверия и населения, и иностранных и партнёров, и спонсоров, и даже грузинской политической элиты. На волне массовых протестов 2001 г. и агрессивной информационной кампании канала "Рустави-2" пришлось уйти в отставку министру внутренних дел Кахе Таргамадзе и главе МГБ Вахтангу Кутателадзе, что показало слабость режима и обострило противоречия внутри правящей группы. Эдуард Шеварднадзе продемонстрировал неспособность защитить членов своей команды, что подорвало его легитимность внутри правящей элиты. Её начали покидать ряд участников: в отставку ушли спикер национального парламента Зураб Жвания (передал пост Нино Бурджанадзе) и министр юстиции Михаил Саакашвили<sup>7</sup>.

На повестку дня встало обновление руководства республики, в связи с чем осенние выборы парламента в 2003 г. должны были стать сложным испытанием для "партии власти". В ходе выборов оппозиция выступила двумя блоками: "Национальное движение" (Саакашвили) и "Демократы" (Жвания – Бурджанадзе). Однако по результатам выборов оппозиция заявила о массовых фальсификациях, "приписках" голосов в пользу партии власти "За новую Грузию". Выступления, организованные сторонниками М. Саакашвили и З. Жвания, вылились в классическую "цветную" революцию, получившую название "революция роз".

Существует ряд свидетельств, что численность самих протестных демонстраций была достаточно невелика, и успех "революции" достигнут благодаря информационной поддержке канала "Рустави-2", пассивности большинства населения и слабости государственного аппарата<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Леков Р. В. Политический процесс в Грузии: влияние Российской Федерации и США : дис. канд. полит. наук : 23.00.02 / Леков Р. В. ; Кубанский гос. ун-т. Краснодар, 2009. С. 54.

<sup>8</sup> Mitchell L. Georgia's Rose Revolution / L. Mitchell // Current History. 2004. October. P. 345.

Президент Э. Шеварднадзе был вынужден уйти в отставку. Роль посредника в переговорах между властью и оппозицией принадлежала российским дипломатам. Фактически Россия способствовала тому, чтобы конфликт между "революционерами" и Э. Шеварднадзе завершился без пролития крови. На текущий момент существует ряд работ, посвящённых анализу грузинской "революции роз" и как самобытного исторического явления, и как классического примера "цветной революции", поэтому мы не будем подробно останавливаться на этой теме<sup>9</sup>.

Новый режим изначально обладал неплохим потенциалом, так как мог одновременно и пользоваться объективными экономическими достижениями последних лет правления Э. Шеварднадзе, и освободиться от груза его непопулярности в стране и за её пределами.

Судя по всему, после прихода к власти в 2003 г. группа Саакашвили – Жвания – Бурджанадзе не имела какой-либо экономической программы, пусть даже основанной на либеральных доктринах. В ходе первых месяцев своего правления "революционный" режим придерживался весьма консервативного подхода в экономике. В частности, проводилась умеренная монетарная политика, продолжающая курс прошлого режима по удержанию инфляции.

Многие контуры политики "революционеров" были ещё неясны, в частности, его агрессивная антироссийская направленность. Судя по первым интервью М. Саакашвили, он намеревался активизировать диалог с западными партнёрами, однако не стремился к разрыву отношений с Москвой или выходу из СНГ<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Подробнее об этом событии см.: *Васадзе Г. Миша и его команда* / Г. Васадзе // Грузия Online : интернет-ресурс. 2009. 26 октября. URL: <http://www.apsny.ge/analytics/1256603774.php> (дата обращения: 20.01.2012); *Кара-Мурза С., Телегин С., Александров А., Мурашкин М.* Экспорт революции. Саакашвили, Ющенко... / С. Кара-Мурза, С. Телегин, А. Александров, М. Мурашкин. М. : Алгоритм, 2005; *Mitchell L.* Georgia's Rose Revolution / L. Mitchell // *Current History*, October, 2004; *Welt C.* Regime Vulnerability and Popular Mobilization in Georgia's Rose Revolution : Working Papers / C. Welt ; Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Institute for International Studies. 2006. September. № 67.

<sup>10</sup> *Manutscharjan A.* Korruption in den Chefetagen muss enden / A. Manutscharjan // *Die Welt*. 2004. 5. Januar.

Первые программные тезисы нового правительства были оглашены на Российско-грузинском экономическом форуме в мае 2004 г. в Тбилиси. Экономические планы носили взвешенный и умеренный характер, за что Каха Бендукидзе, главный сторонник радикальных преобразований, потом называл их "программой кота Леопольда"<sup>11</sup>.

Судя по высказываниям той поры, основной упор предполагалось сделать на политике "наведения порядка", которая бы позволила сократить роль криминала в экономике, вывести бизнес из "тени" и т.п.

"Крен" в либеральном направлении намечался уже тогда, однако первоначально предпринимались меры по созданию команды экономистов-профессионалов, в том числе российских, которые могли бы разработать подробную программу новой экономической политики. В числе возможных кандидатов был Егор Гайдар<sup>12</sup>. Однако по каким-то причинам от этих планов достаточно быстро отказались.

Режим не стал привлекать каких-либо новых специалистов-теоретиков. Предполагалось, что состав правительства, в которое вошли ряд бывших сотрудников западных частных компаний и бизнесменов, сможет всё придумать сам без знания теоретических основ. Впрочем, возможно, что в данном случае столь нерациональная кадровая политика была связана с обстановкой острой борьбы за контроль над государственным аппаратом между разными группировками "розовой" коалиции.

Любая революционная смена власти связана с изменениями кадрового состава государственных институтов, а также принципов их работы. Основами административной политики нового руководства после революции стали обновление высшего руководства страны, а также сокращение госаппарата путём объединения ведомств и сокращения их контрольных функций.

Число министерств уменьшилось с 18 до 13, ведомств – с 52 до 34, численность персонала при этом была сокращена на 35–50 %. Перестали существовать как самостоятельные ведомства пожарная инспекция, автоинспекция, санэпидемстанция.

<sup>11</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 51.

<sup>12</sup> Там же. С. 53.

Одновременно происходит радикальное обновление кадрового состава ведомств. Грузинский политолог Гела Васадзе вспоминает: "Кадровые чистки прошли во всех без исключения министерствах и ведомствах. Так, в январе были уволены все руководители таможи Грузии, а 1 марта 2004 г. подали рапорты об отставке все руководители управлений и департаментов полиции по всей Грузии, естественно, кроме Абхазии [*де-факто независимой территории в тот момент.* – Н. М.]. Спустя неделю то же самое сделали и члены энергорегулирующей комиссии"<sup>13</sup>. В ряде случаев отставки сопровождались арестами чиновников эпохи Э. Шеварднадзе по обвинению в коррупции.

Новый состав государственного аппарата набирался из числа этнических грузин, учившихся и работавших за границей. По признанию представительницы этой кадровой "волны", советника президента Екатерины Шарашидзе, новые сотрудники госаппарата "смотрели на реформы... глазами бизнеса и даже иностранца"<sup>14</sup>. Это большей частью молодые специалисты, нередко без опыта работы в государственном аппарате.

Исключением из этого правила, впрочем, почти анекдотическим, было назначение на пост министра иностранных дел Саломе Зурабишвили, бывшей до того момента послом Франции в Грузии. Её было не упрекнуть в отсутствии дипломатического опыта, однако решение М. Саакашвили столь определённо показать свою полную лояльность Европейскому союзу вызывает недоумение. Впрочем, С. Зурабишвили вскоре была снята со своего поста, по официальной версии, из-за разногласий внутри правящей команды, по неофициальной – из-за борьбы ЕС и США за контроль над правительством Грузии.

Подчеркнём, что само по себе назначение недавних иностранных граждан на высшие государственные посты не было нетипичным. Существовала тенденция назначать на высшие государственные посты новых для грузинской политики людей с эмигрантским прошлым и без опыта госслужбы. Причём следует подчеркнуть, что подобная поспешность в кадровых назначениях, видимо, вообще

<sup>13</sup> См.: Васадзе Г. Миша и его команда.

<sup>14</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 49–50.



характерна для грузинской правящей верхушки. К. Бендукидзе – одного из ведущих министров экономического блока – М. Саакашвили решил включить в состав правительства на основании впечатлений от пятиминутной беседы<sup>15</sup>.

В 2003–2004 гг. столь безответственный подобный подход имел чисто политические причины. Ни М. Саакашвили, ни З. Жвания не доверяли чиновникам старой формации. Здесь сказывались и личные пристрастия, и объективные проблемы прошлого режима, включая коррупцию и низкую эффективность. Кроме того, "старая бюрократия" вряд ли лояльно относилась к новой "революционной" элите.

Наконец, М. Саакашвили долгое время приходилось руководствоваться при кадровых назначениях политическими соображениями, связанными с противопоставлением возглавляемого им националистического крыла революционной элиты демократическому блоку Жвания – Бурджанадзе, т.е. искать компромиссы с партнёрами при выборе вновь назначаемых чиновников и одновременно пытаться максимально усилить позиции собственных сторонников в государственном аппарате. Беспримысленным ходом в такой игре всегда остаётся привлечение в элиту совершенно новых людей без связей, опыта и команды, которые будут верны новому патрону, чтобы сохранить внезапно доставшуюся власть.

Нехватка лично лояльных президенту людей и логика политической борьбы приводили к "кадровой карусели" (термин Г. Васадзе), частым перестановкам людей, занимающих высшие посты. Например, в течение 2004 г. министры внутренних дел и обороны менялись по три-четыре раза. В большинстве случаев это были люди "непрофильного" образования и опыта, а скорость перемещений не позволяла им получить необходимые навыки руководства данным ведомством<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 38.

<sup>16</sup> МВД в течение 2004 г. возглавляли: Георгий Барамидзе – по специальности химик, Ираклий Окруашвили – гражданский юрист, Иване Мерабишвили – физик. Министерство обороны: Давид Тевзаде – член правительства Э. Шеварнадзе, упомянутые выше Георгий Барамидзе и Ираклий Окруашвили, а также Гела Бежуашвили – дипломат.

Приведём характерный послужной список того периода. Ираклий Окруашвили, 1973 года рождения, специалист по международному торговому праву, в прошлом сотрудник системы Министерства юстиции, в течение 2003–2004 гг. занимал посты: уполномоченного президента в регионе Шида-Картли (декабрь 2003 г. – январь 2004 г.), генерального прокурора (январь – июнь 2004 г.), министра внутренних дел (июнь – декабрь 2004 г.). В конце декабря был назначен министром обороны и оставался на этом посту вплоть до отставки в 2006 г. Одновременно занимал должность "уполномоченного президента по продвижению грузинского вина в страны Европы и СНГ".

Однако "размашистая" кадровая политика стала постоянным атрибутом грузинского руководства. Например, в 2010 г. на пост министра экономики Грузии была назначена Вера Кобалия, с детства жившая в Канаде и никогда не находившаяся на госслужбе. Большую часть своей карьеры она работала в частной пекарне отца. В 2009 г. В. Кобалия была замечена М. Саакашвили в ходе встречи с грузинской диаспорой, в 2010 г. переехала в Грузию и через полгода стала министром. Сохранилась в конце 2000-х и "кадровая карусель": министр обороны Дмитрий Шашкин до этого назначения успел побывать на постах министра исполнения наказаний и министра образования, Григол Вашадзе последовательно возглавлял Министерство культуры и МИД.

Политологии хорошо известен подобный тип кадровой политики в высшем руководстве страны, характерный для стран третьего мира в кризисные периоды истории. Например, в Афганистане в 2002–2004 гг. мы увидим тот же подход к назначению министров: "кадровую карусель", массовые назначения эмигрантов без профессионального опыта, которых среди специалистов по региону принято называть "технократами".

Подобный подход означает одно: правомочный или неправомочный нигилизм нового руководства страны к обществу и старому административному аппарату, заставляющий искать совершенно новых людей вне страны и создавать систему властных институтов с чистого листа. В Афганистане, где образованная прослойка в результате многолетней войны была очень мала, этот подход вполне понятен.

Вызывает вопросы сохранение в Грузии "кадровой карусели" и импульсивных назначений на министерские посты вплоть до текущего времени. То, что в первые годы правления могло объясняться отсутствием своей команды, логикой политической борьбы между З. Жвания и М. Саакашвили и банальной нехваткой опыта, в современной практике – явный рудимент. Тот же Афганистан в течение 10 лет государственного строительства сумел отказаться от "кадровой карусели" и перейти к более стабильной и осторожной кадровой политике.

Сохранение такого подхода означает, что высшее руководство страны не сумело (или считает, что не сумело) создать кадровый резерв. Аппарат кабинета министров, президентской администрации и прочих структур власти не готов предложить сколько-нибудь достойные кандидатуры на высшие посты, что заставляет привлекать неопытных и незнающих национальной специфики "варягов".

Это заставляет предположить либо полный и осознанный провал всей кадровой политики последних лет в ряде ведомств, либо какие-то иррациональные мотивы М. Саакашвили и его команды. Можно даже предположить, что М. Саакашвили и его окружение просто не воспринимают большинство своих сограждан как людей своего круга или, во всяком случае, достойных сотрудников. Теоретически это вполне возможно, так как М. Саакашвили, несмотря на декларируемый грузинский национализм, является последовательным "западником" в политике. Он женат на подданной Нидерландов, долгое время жил и работал на Западе, что могло навести определённый отпечаток на его мировоззрение. Разумеется, это лишь догадки, так как М. Саакашвили, являясь действующим политиком, вряд ли склонен демонстрировать собственные убеждения публично.

Следует подчеркнуть, что кадровая политика "революционеров" оказалась спорной и с точки зрения эффективности. "Кадровая карусель" и назначение на ключевые должности лиц без профессионального опыта в руководстве министерств и департаментов, возможно, помогали избавить государственные институты от недостатков чиновников Э. Шеварднадзе, но отягощали их совершенно новыми проблемами.

Примером может служить эпизод из воспоминаний Лили Бегиашвили о заседаниях кабинета министров: "Батони Каха [Бендукидзе] доставал свой большой мобильник с калькулятором и любой проект на нём просчитывал. Казалось, всё уже решено, почти приняли проект, но в конце поднимал голову К. Бендукидзе и говорил: "Там поставлена такая-то цифра. Она неверная. Вот эта правильная цифра". И всё начиналось заново"<sup>17</sup>.

Такие факты крайне негативно характеризуют и министра, и его подчинённых, готовящих проекты решений. Процитированная реплика Л. Бегиашвили, явно восхищающейся работой своего ведомства и его руководителя в описываемый период, позволяет предположить, что и в 2010 г., когда она делилась своими воспоминаниями, подобная практика работы госаппарата представлялась ей нормальной.

Радикальное обновление кадрового состава привнесло в высший государственный аппарат многие опасные пороки. В 2005 г. разразился скандал, связанный с публикацией аудиозаписей разговоров главы финансовой полиции Давида Кезерашвили и его подчинённых, уличающей их в наркомании<sup>18</sup>.

Описание правительственных дискуссий после "революции роз" даёт представление о крайне низкой культуре планирования и слабом понимании задач, стоящих перед правительством. Примером может служить ряд характерных эпизодов, которые носят почти анекдотический характер.

Рассмотрим в качестве примера обсуждение ставки подоходного налога, которое проводилось без какого-либо экономического анализа. По настоянию председателя правительства З. Жвания, единственным критерием определения уровня налогообложения стало стремление сделать ставку подоходного налога ниже, чем она была в России в тот момент<sup>19</sup>.

Подобная импульсивность в принятии стратегических решений сохранилась в грузинском руководстве и после смерти З. Жвания. Так, в 2011 г. решение о строительстве нового города Лазика было принято потому, что заместитель министра юстиции Георгий Вашадзе

<sup>17</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 67.

<sup>18</sup> Regnum. 2005. 23 марта; Кавказский Узел. 2005. 26 марта.

<sup>19</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 179.

(не путать с Григолом Вашадзе) прочёл в интернете статью об идее города-"хартии", поселения с широкой автономией, создаваемого с нуля. Идея была поддержана коллегами по кабинету министров с аргументацией "Почему мы не можем сделать это в Грузии?"<sup>20</sup>

Столь же неквалифицированным было обсуждение принятия нового Трудового кодекса. По утверждению министра экономики К. Бендукидзе, при создании этого документа правительство руководствовалось тем, что такой документ просто должен существовать в государстве, чтобы "как-то описать" трудовые отношения. Кроме того, он полагал, что "если у нас не будет трудового кодекса, то через какое-то время у кого-нибудь возникнет желание его написать. А так он есть и очень либеральный"<sup>21</sup>.

Следует отметить, что К. Бендукидзе достаточно пренебрежительно относился к собственным министерским функциям. При утверждении на должность он подчёркивал: "Ну, знаете, министерство экономики, на мой взгляд, и не нужно особо. Главное, чтобы был человек, который понимает, что такое свобода"<sup>22</sup>.

Радикальные кадровые перестановки 2003–2004 гг. во многом стали причиной неэффективной работы новой власти на этапе планирования и начальной реализации реформ. Текучесть кадров, непрофессионализм аппарата и руководителей, неэффективность работы многих ведомств из-за слияний и сокращений привели к ряду существенных просчётов.

<sup>20</sup> Barry E. On Black Sea Swamp, Big Plans for Instant City / E. Barry // The New York Times. 2012. April 21.

<sup>21</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 189.

<sup>22</sup> Там же. С. 52.

## Глава 2

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ

Курсу на восстановление экономики Грузии способствовала международная обстановка, сложившаяся к моменту "революции роз". Одним из основных достижений режима Э. Шеварднадзе, возглавлявшего ещё МИД СССР, стали интенсивные контакты с иностранными государствами и международными финансовыми организациями, которые выражали готовность оказать Грузии помощь в восстановлении после разрухи начала 90-х гг. XX в.

На 2004 г. была намечена крупная конференция стран-доноров под патронатом Европейской комиссии и Всемирного банка. Однако в силу политических перемен на неё поехали представители уже нового режима. Им предстояло доказать свою лояльность спонсорам, с чем во многом и связано упоминавшееся выше назначение на пост главы грузинского МИД С. Зурабишвили.

Конференция 2004 г. в Брюсселе прошла для Грузии крайне удачно: страны-спонсоры решили выделить республике финансовую помощь на сумму 1 млрд дол. для финансирования проектов в 2004–2006 гг.<sup>1</sup> Это составляло более 25 % национального ВВП за 2003 г. и открывало широкие возможности по перестройке экономики и самой страны.

В качестве основы для своих реформ новое правительство выбрало неолиберальную экономическую модель. Большинство функционеров нового режима, как отмечалось выше, не имели опыта государственной службы, особенно в среднем звене государственного аппарата (сам М. Саакашвили был одним из немногих, кто успел поработать в муниципалитете Тбилиси). В основном они работали в частных компаниях или занимались собственным бизнесом, поэтому пренебрежительно относились к государственным контрольным и регулятивным ведомствам.

---

<sup>1</sup> Страны-доноры выделили Грузии миллиард долларов на развитие // NEWSru.com : интернет-сайт. 2004. 16 июня.

Здесь вряд ли можно говорить о какой-либо "либеральной" идеологии. Среди команды "революционеров" не было серьезных экономистов, они не привлекали специалистов для проработки новой общегосударственной программы. Их путеводной звездой во многом оставались хаотично либеральные убеждения российского бизнесмена К. Бендукидзе, который, судя по отзывам, отличался большой силой убеждения и смог повести за собой команду реформаторов.

Сам курс на либерализацию рынка, приватизацию и привлечение иностранных инвестиций начал ещё Э. Шеварднадзе, но при М. Саакашвили эти изменения были продолжены на более радикальной основе. Для начала решили максимально упростить регистрацию и открытие нового бизнеса в республике.

В 2005 г. количество лицензий, выдаваемых чиновниками, и разрешительных процедур, контролируемых ими, сократилось с 909 до 145, количество контролирующих ведомств – с 40 до 20, число их сотрудников – с 2,2 тыс. до 630 человек. Значительно сократился контроль в сфере экономической деятельности: были отменены большинство ГОСТов и контрольных процедур в торговле, производстве и строительстве. В частности, из 25 действовавших в строительной отрасли контрольных процедур были упразднены 16, отменены также 6 из 8 видов лицензий на внешнеэкономическую деятельность<sup>2</sup>.

В результате упрощения процедур регистрацию фирмы стало возможным провести за 3 дня, сделку с недвижимостью – за 1 день. Это сильно усложняло государственный учёт и налоговый контроль, но и здесь авторы реформ полагались на эффект от либерализации.

Одновременно были резко облегчены налоговое бремя для бизнеса, а также налоговые процедуры. К 2006 г. общее число налогов было сокращено с 20 до 6 (подходный налог, социальный налог, НДС, налог на прибыль, налог на имущество, налог на игорный бизнес), не считая акцизных выплат<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Fighting Corruption in Public Services. P. 38, 55, 59, 67; Епифанцев А. Реформы в Грузии / А. Епифанцев // АПН. 2011. 18 января.

<sup>3</sup> Интервью Кахи Бендукидзе // Ежедневный журнал. 2006. 9 ноября.

В 2007 г. был отменён социальный налог. Правительство заявляло, что "объединило" его с подоходным. На деле это было лишь частью политической риторики, так как базы этих двух видов налогообложения различны. "По существу, работодателям социальный налог упразднили, а наёмным рабочим и служащим подоходный налог увеличили с 12 до 25 %", – охарактеризовал ситуацию экономист В. Папава<sup>4</sup>.

Во многом эти реформы копировали успешные российские преобразования, например, была введена "плоская шкала" подоходного налога. Ряд западных авторов не замедлили обвинить М. Саакашвили в том, что он копирует "путинизм" в Грузии<sup>5</sup>.

Однако на деле грузинские власти пошли на гораздо более радикальные шаги по повышению привлекательности национального рынка для инвестиций. Бизнес заинтересован не только в простоте официальных процедур и низких налогах: его интересам отвечает минимизация издержек, которые в первую очередь связаны с оплатой труда наёмных работников. Именно эту "статью расходов" и решились сократить власти.

Новый трудовой кодекс был принят в мае 2006 г. Он отменял минимальный уровень оплаты труда, обязательные выплаты за сверхурочную работу, упрощал процедуру увольнения<sup>6</sup>. Вице-спикер парламента от большинства Гига Церетели так оценивал введение новых правил: "Реформы были довольно радикальными, и достаточно большой акцент делался на привлечение инвестиций. В целом мы были ориентированы на перспективы трудоустройства и на законодательство, которое бы способствовало развитию бизнеса..."<sup>7</sup>

Эти меры, как нарушающие базовые трудовые права, вызвали критику на Западе. Европейский союз даже выступил с угрозой отмены для Грузии торговых преференций GSP+. Однако реальные меры так и не были предприняты иностранными партнёрами, что следует признать важным достижением саморекламы Грузии в странах Запада.

<sup>4</sup> Папава В. "Розовые" ошибки МВФ и Всемирного банка в Грузии. С. 149.

<sup>5</sup> Waal Th. de. Putin's copycats // New Statesman. 2007. November 29.

<sup>6</sup> Буракова Л. А. Почему у Грузии получилось? / Лариса Буракова. М. : Юнайтед Пресс, 2011. С. 192–195.

<sup>7</sup> Жвания Т. Трудовые рекомендации / Т. Жвания // Бизнес-Грузия. 2012. 16 марта.



Наконец, республика пошла на очередную волну массовой приватизации государственных активов. Иностранным инвесторам предлагались максимально комфортные условия: не нужно было даже создавать бизнес с нуля. Можно было приобрести построенные ещё в советское время активы, модернизировать их и приступить к работе.

В результате значительно сокращалась доля государственных предприятий в совокупном национальном производстве (рис. 1).

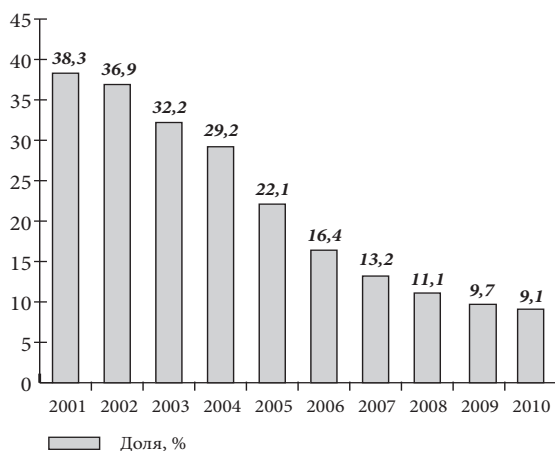


Рис. 1. Доля от общенационального выпуска продукции на государственных предприятиях Грузии, %<sup>8</sup>

Этот процесс, как видно из приведённых данных, был запущен ещё до "революции роз" 2003 г., однако значительно ускорился в 2004–2006 гг.

Прямо или косвенно все эти меры позволили привлечь значительные объёмы иностранного финансирования, создав исключительно благоприятный режим для иностранных инвесторов: дешёвая рабочая сила, низкие налоги, либеральное трудовое законодательство.

Оценить успехи новой политики можно, рассмотрев статистику ВВП (табл. 1).

<sup>8</sup> Буракова Л. А. Указ соч. С. 90.

Таблица 1

ВВП Грузии и других стран региона в 2002–2011 гг.<sup>\*9</sup>

|                            | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ВВП, млрд дол.             | 3,3  | 3,9  | 5,1  | 6,4  | 7,7  | 10,1 | 12,8 | 10,7 | 11,6 | 14,3 |
| Душевой ВВП,<br>тыс. дол.: |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| – Грузии                   | 0,9  | 1,1  | 1,4  | 1,7  | 2,3  | 2,9  | 2,4  | 2,6  | 2,9  | –    |
| – Армении                  | 0,7  | 0,8  | 1,1  | 1,5  | 1,9  | 2,8  | 3,6  | 2,6  | 2,8  | 2,9  |
| – Азербайджана             | 0,7  | 0,8  | 1,0  | 1,5  | 2,4  | 3,7  | 5,2  | 4,7  | 6,0  | 7,9  |
| – России                   | 2,3  | 2,9  | 4,0  | 5,3  | 6,9  | 9,1  | 11,7 | 8,6  | 10,4 | 13,5 |

<sup>\*</sup> Все величины указаны в текущих ценах.

На основе представленных в таблице данных можно выделить два периода экономического роста: "умеренный" и "революционный". "Умеренный" период выпадает на 2002–2005 гг., когда душевой прирост ВВП составлял 200–300 дол. ежегодно. Однако подчеркнём, что даже эти темпы роста значительно превосходили скорость прироста душевого ВВП в "дореволюционный" период.

Динамику ВВП Грузии можно оценить критически при сопоставлении с сопредельными государствами. На основе приведённых данных можно заключить, что ВВП соседних государств в 1998–2011 гг. рос высокими темпами, которые в 1998–2006 гг. значительно опережали темпы роста экономики Грузии. А поскольку в предреволюционный период и во время "умеренного роста" экономики после революции отставание Грузии по показателю душевого ВВП уже было значительным, то оно ещё более увеличилось в сравнении с аналогичным показателем России. Кроме того, две другие закавказские республики, чей душевой ВВП был меньше грузинского в 1998–2003 гг., сумели опередить Грузию по этому показателю.

Отставание от Армении удалось преодолеть только после периода "революционного роста": душевой ВВП Грузии впервые в последреволюционный период сравнялся с армянским в 2011 г. Впрочем, эту динамику ещё можно объяснить спецификой цен и экономических диспропорций в самой Армении. Однако хроническое отставание экономики Грузии от азербайджанской в изучаемый период

<sup>9</sup> Данные Министерства финансов Грузии, 20 июля 2012 г.; Данные Международного валютного фонда, 20 января 2012 г.

является несомненным и вряд ли будет преодолено в ближайшие годы<sup>10</sup>.

Это отставание от соседей по региону весьма нехарактерно для страны-транзитёра, каковой является Грузия в силу своего географического положения. В частности, именно через её территорию проходит значительная часть российско-армянских грузопотоков, поэтому республика должна была быть одним из бенефициаров экономического роста этих двух стран. Грузия также является звеном в транспортировке на Запад энергоресурсов из Азербайджана. В частности, в изучаемый период в стране началась реализация проекта трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан, который стал одной из ключевых причин экономического роста 2003 г.

Несмотря на эти очевидные конкурентные преимущества, экономика Грузии вплоть до второй половины 2000-х гг. развивалась медленнее, чем в соседних государствах, несмотря на некоторое увеличение темпов роста ВВП после революции 2003 г.

Ситуация начала меняться в эпоху "революционного" экономического роста, который относится к 2006 г. и тесно связан с увеличением внешнего долга страны. Ранее его абсолютная величина оставалась стабильной, а процент относительно ВВП сокращался. После 2005 г. величина внешней задолженности начинает быстро расти, стимулируя национальный экономический рост (табл. 2).

Понять источники иностранных средств позволит анализ структуры внешнего долга, сложившегося у республики на 2011 г. (табл. 3).

Очевидно, что хотя доминирующую роль во внешнем долге играли взятые государством кредиты, на которые приходится более 40 % от общей суммы, но Грузии также удалось привлечь значимый поток средств и в частный сектор.

Эти средства оказали заметное влияние на национальную экономику, вызвав рост банковского кредитования в Грузии. Наибольшей величины внутреннее кредитование достигло в 2005–2007 гг. Об этом говорит динамика внутреннего негосударственного

---

<sup>10</sup> А. Илларионов высказывает ряд критических возражений против региональных сопоставлений, однако, проведя погодичный анализ динамики ВВП, полагая, что смог их учесть (см.: Что у Грузии получилось? // Блог Андрея Илларионова. 2012. 5 июня).

долга, который вырос в 2005 г. на 69,8 %, в 2006 г. – на 53,0 %, в 2007 г. – на 74,0 %.

Абсолютная величина внешнего долга в 2002–2004 гг. – расчётная. Доля государственного долга указана без учёта государственных финансовых органов.

Таблица 2

Внешний долг и иностранная помощь Грузии в 2002–2011 гг.<sup>11</sup>

|                                                          | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006  | 2007 | 2008  | 2009  | 2010 | 2011 |
|----------------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|------|------|
| Внешний долг, млрд дол.                                  | 1,7  | 1,8  | 1,8  | 1,7  | 3,8   | 5,7  | 7,6   | 8,6   | 9,8  | 11,1 |
| Внешний долг, % ВВП                                      | 51,5 | 46,3 | 36,2 | 27,1 | 48,9  | 56,8 | 59,5  | 80,4  | 84,5 | 77,7 |
| Государственный внешний долг, % ВВП                      | –    | –    | –    | –    | 18,5  | 15,5 | 16,3  | 25,4  | 28,7 | 25,5 |
| Поступления в виде иностранных грантов властям, млн дол. | 10,0 | 23,0 | 65,0 | 58,0 | 110,0 | 61,0 | 416,0 | 233,0 | –    | –    |

Таблица 3

Некоторые составляющие внешнего долга Грузии на 2011 г.<sup>12</sup>

| Категория должников               | Доля во внешнем долге, % |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Государственный долг              | 32,9                     |
| Государственные финансовые органы | 7,2                      |
| Банки                             | 19,0                     |
| Другие отрасли                    | 17,7                     |
| из них нефинансовые организации   | 16,9                     |

Большую роль в росте кредитования играли иностранные вложения. В 2005 г. они достигли 50 % капиталов банков-резидентов. Это позволило значительно увеличить объём кредитования частных лиц и организаций, доля которого в ВВП достигала в том же году 15 %<sup>13</sup>.

Однако эти средства оказались направлены не на стимулирование спроса на продукцию собственного производства, а на обеспечение импорта: большая часть прироста внутреннего долга приходилась на кредиты,

<sup>11</sup> См. интернет-ресурсы: Национальное статистическое управления Грузии, 20 января 2012 г.; Национальный Банк Грузии, 20 января 2012 г.; Данные Министерства финансов Грузии, 20 июля 2012 г.; см. также: Georgia: Joint Bank-Fund Debt Sustainability Analysis // WB and IMF. 2006. Table 1b; Georgian Economic Trends Quarterly Review by European Policy and Legal Advice Centre. 2002. № 3. P. 5.

<sup>12</sup> Национальный Банк Грузии, 2012 г.

<sup>13</sup> Национальные обзоры жилищного сектора: Грузия. Женева ; Нью-Йорк : ООН, 2007. С. 58.

выданные в иностранных валютах. В результате в 2005–2008 гг. отмечен скачкообразный рост импорта, который обеспечивали выданные кредиты<sup>14</sup>.

"Рост нашей экономики с 2005 г. по май 2008 г. был обусловлен активностью банковской системы, однако кредитная активность коммерческих банков, исходя из сути предложенных кредитов, не могла содействовать росту производства и созданию реальной экономики, которая в будущем обеспечила бы сохранность темпа экономического роста и создание устойчивой экономики. Кредитами, в основном, поощрялся импорт, чем, само собой, была обусловлена утечка денег из страны. Одним словом, с весны 2008 г. перед экономикой страны возникли проблемы финансовых ресурсов. В долгах оказались, с одной стороны, основная часть населения, включённая в экономику, и, с другой стороны, сами банки, которые брали финансовые ресурсы от международных финансовых институтов в долг", – отмечает грузинский исследователь Зураб Кукуладзе<sup>15</sup>.

Фактически деньги, поступающие в Грузию из-за рубежа, шли не на развитие собственной экономики, а стимулировали иностранных производителей. Во многом это стало результатом концептуальных "либеральных" просчётов правительства. Конечно, Грузия и ранее была зависима от импорта широкого круга товаров, и задач реформ как раз и должно было стать развитие собственного производства. Однако период правления М. Саакашвили совпал с резким ростом ввоза иностранных товаров (табл. 4).

Таблица 4

Динамика импорта Грузии в 2000–2010 гг.

|                            | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Импорт, млрд дол.          | 0,7  | 0,7  | 0,8  | 1,1  | 1,8  | 2,5  | 3,7  | 5,2  | 6,3  | 4,5  | 5,2  |
| Отношение импорта к ВВП, % | 23,3 | 23,4 | 23,4 | 28,5 | 35,9 | 38,8 | 47,3 | 50,9 | 48,9 | 41,7 | 45,0 |

Как видно, внешнеторговые операции Грузии отличает огромный дефицит баланса и непомерно высокий импорт. За время правления М. Саакашвили отношение импорта к ВВП выросло с 28,5 %

<sup>14</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 230.

<sup>15</sup> Кукуладзе З. Экономике Грузии спасла война / З. Кукуладзе // Бизнес-Грузия. 2009. 18 ноября; ср.: Буракова Л. А. Указ. соч. С. 198.

до более 48 % (в 2008 г.). Для сравнения: в России на 2009 г. доля отношения импорта к ВВП составила менее 14 %.

Проблемы, с которыми столкнулась Грузия, хорошо известны экономистам под названием "голландская болезнь". Этот эффект возникает в результате притока в страну крупных объёмов иностранной валюты, обычно в результате экспорта вновь открытых запасов полезных ископаемых. Голландия дала "путёвку в жизнь" этому термину, открыв у себя большие запасы природного газа. Однако с этой же проблемой сталкивались и Мексика, и ряд арабских государств. Некоторые историки рассматривают как пример "голландской болезни" даже экономические проблемы Испании XVI в., связанные с притоком дешёвого колониального золота.

В случае Грузии источником валюты стали иностранные кредиты и доходы от приватизации, однако суть дела это не поменяло. Избыток любого товара порождает его удешевление, и валюта здесь не исключение. Огромное количество доступной валюты на внутреннем рынке и укрепление курса собственной ведёт к ситуации, когда бизнесу проще и дешевле приобретать большинство потребительских товаров за рубежом. Это ограничивает рост производства собственных товаров и может привести к спаду национальных неэкспортных отраслей.

Эта проблема приобретает особо болезненный характер, когда собственная промышленность неразвита и не может составить достойную конкуренцию импортным поставщикам. Обычно правительство, получившее в своё распоряжение дорогой экспортный ресурс, пытается управлять поступающими в страну средствами для развития других отраслей и не допустить механического "проедания" валютных поступлений.

Подобные задачи вынуждены решать правительства арабских нефтедобывающих стран, причём с проблемой, а вернее, историческим вызовом "дешёвой валюты", они столкнулись при худшем историческом старте, чем Грузия. Есть масса приёмов и подходов к работе с "нефтедолларами", однако решение отпустить экономику в свободное плавание и раскрыть двери импорту является довольно редким. Хотя бы потому, что это – настоящее экономическое самоубийство.

Рано или поздно страну ждёт локальный спад цен на экспортируемый ресурс или закрытие кредитных линий, что приведёт к краху национальной экономики, если та не успела создать собственное производство. Именно это и произошло в Грузии, так как регулирование рынка не вписывалось в идеологическую парадигму правительства М. Саакашвили.

Более того, правительство Грузии последовательно стимулировало импорт. В 2006–2007 гг. была проведена серия реформ, упрощающих ввоз товаров в республику. Значительно сокращались стандартизационные процедуры, на 90 % номенклатуры товаров вводился нулевой таможенный тариф. Эти меры не стали единственной причиной затопления грузинских рынков импортом, но способствовали закреплению ситуации, при которой импортные товары сохраняли доминирующее положение.

Большинство отраслей Грузии оказалось просто не готово к новой ситуации. "Режим свободной торговли оказался невыгодным для местного производства. ...В условиях, когда предпринимательские возможности грузинской экономики слабо развивались, но росло потребление, свободная торговля вызвала резкий рост импорта и торгового дефицита. Свободная торговля выявила низкую конкурентоспособность грузинской экономики как в аграрном, так и в индустриальном секторах, к тому же торговля не смогла создать условия для последующего роста конкурентоспособности", – отмечается в докладе фонда "Европейские инициативы – Либеральная академия Тбилиси"<sup>16</sup>.

Импорт превратился в одну из ключевых составляющих национальной экономики. В ряде случаев он породил целые новые отрасли, основанные на реэкспорте товаров, ввозимых в Грузию по нулевому тарифу. Например, возникла целая отрасль, связанная с реэкспортом европейских подержанных автомобилей в страны СНГ<sup>17</sup>. Этот вид деятельности значительно вырос в 2003–2011 гг. и стал одним из крупнейших сегментов внешней торговли: в 2003 г.

<sup>16</sup> Экономическая трансформация Грузии: 20 лет независимости // Бизнес-Грузия. 2012. 4 июля.

<sup>17</sup> Экспортную группу Грузии возглавляют автомобили // Black Sea News. 2011. 27 сентября; ср.: Corso M. Georgia: Riding the Road to Export Riches in a Used SUV / M. Corso // Eurasianet. 2011. June 30.

его доля в экспорте составляла 0,6 %, в 2010 г. – 15,5 %<sup>18</sup>. Две другие ведущие позиции в структуре экспорта Грузии занимают ферросплавы и металлический лом. Наиболее крупные статьи импорта – нефтепродукты, автомобили, лекарства и различные продукты питания<sup>19</sup>.

Некоторые изменения в структуре импорта носили политический характер. С 2008–2009 гг. Грузия сокращает импорт товаров из России, доля которой в грузинском импорте сократилась с 2003 по 2010 г. с 13,8 до 5,5 %. Активно развивается торговля со странами ЕС, а также США, однако это не приводит к значимому росту импорта средств производства и сокращения потребительских товаров.

Структура внешней торговли Грузии свидетельствует о крупных структурных проблемах экономики. С 2003 г. значительно вырос дефицит внешней торговли, ухудшилась её структура: продолжают активно импортироваться стратегические товары, а на экспорт идут преимущественно машины, произведённые вне страны, различное сырьё и пр. Импорт же покрывается пока из внешних поступлений, которые таким образом утекают из национальной экономики.

Это – итог неэффективного использования иностранных средств, значительная часть которых направлялась на финансирование импорта и реэкспортных операций. В условиях недостаточного развития собственного производства подобный результат был прогнозируемым, и отказ государства от регулирования экономики не позволил обеспечить эффективное перенаправление финансовых потоков.

### Картелизация в Грузии

Для "голландской болезни", с трудностями которой столкнулась Грузия, характерны не только приток "дешёвой" иностранной валюты, но и укрепление собственных денежных знаков. Однако

<sup>18</sup> Здесь и далее данные о внешнеторговом обороте Национального статистического управления Грузии (2012 г.), интернет-ресурс (дата обращения: 20.01.2012). В категорию экспорта включены товарные группы с кодами 8702–8708.

<sup>19</sup> Ср.: *Иремашвили Л.* Эволюция товарооборота / Л. Иремашвили // Бизнес-Грузия. 2011. 26 июля.



в нашем случае процесс принял довольно странные формы. С одной стороны, укрепление лари относительно иностранных валют не вызывает сомнений: это подтверждают и официальные обменные курсы, и рост импорта, о котором мы писали выше, и рост доли депозитов в национальной валюте в 2003–2010 гг.

С другой стороны, внутренняя ценовая динамика ведёт себя парадоксальным образом. Статистика фиксирует заметный рост цен (рис. 2).

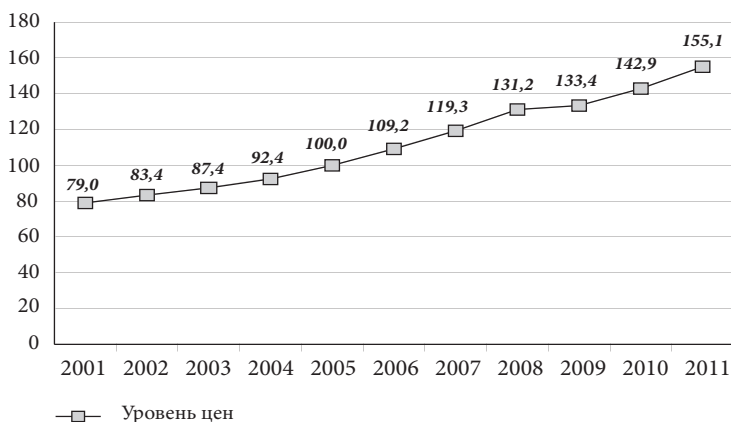


Рис. 2. Динамика цен в Грузии в 2001–2011 гг.  
(уровень 2005 г. – 100 %), по данным НСУГ

В изучаемый период наблюдалась негативная тенденция роста инфляции: до 2004 г. включительно рост цен составлял 4,6–5,6 % в год. Начиная с 2005 г. он достиг уровня в 8–10 %.

Этот парадокс объясняется нарушением рыночных принципов ценообразования, что, как ни странно, является следствием неолиберальной политики властей. В рамках проведения экономической политики власти Грузии пошли на отказ от ряда видов рыночного регулирования, в том числе антимонопольной политики. В конце 2004 г. была полностью упразднена антимонопольная служба без создания каких-либо её аналогов в составе других госструктур.

Ликвидация механизмов контроля привела к формированию на рынке системы ценовых сговоров оптовых поставщиков и производителей товаров. Так, 2005 г. открылся, по статистике, ростом цен производителей на 10 % в месяц, причём аналогий этого скачка не было за все прочие годы десятилетия.

Попытка воссоздать систему антимонопольного контроля в составе МВД в 2007 г. эффекта не дала. Возможно, сказалась неготовность полицейских структур решать подобные задачи, возможно – формирование за прошедшие 3 года прочных коррупционных связей, которые не позволили ликвидировать систему новых грузинских картелей, существующую до сих пор.

Грузинский экономист Нодар Джавахишвили, бывший глава Национального банка, анализируя ценовую динамику на рынках республики в 2008–2009 гг., выделил ряд групп товаров, поставляемых в страну, динамика внешних и внутренних цен которых значительно отличалась. В их числе нефть и нефтепродукты, пшеница, мука, растительные жиры, импортное мясо (в общей сложности десять крупнейших импортных позиций в данном виде товаров)<sup>20</sup>.

На иностранных рынках эти продукты теряли в цене из-за факторов, связанных с мировым финансовым кризисом, падением спроса, сокращением потребления. В Грузию они, соответственно, ввозились по более низкой цене, чем в прошлые годы. Однако динамика цен на национальном рынке имела противоположный характер – потребительские цены на них стабильно росли. При этом исследователь отметил, что для тех же нефтепродуктов внутренние оптовые цены практически идентичны, хотя при приобретении указанных товаров на иностранных рынках разброс цен был замечен из-за локальной конъюнктуры.

Из этого можно сделать вывод, что в данных сферах действует монопольный ценовой сговор оптовиков. Ряд фактов, связанных с работой подобных схем, достаточно хорошо известен. Например, в сфере торговли нефтепродуктами розничные цены удерживаются на уровне более высоком, чем в ряде европейских стран. На момент

<sup>20</sup> Джавахишвили Н. Парадоксы роста грузинской экономики / Н. Джавахишвили // Грузинская экономика после войны и экономического кризиса : материалы семинара. Тбилиси : Кавказское сотрудничество, 2011. С. 9–11.

написания этих строк система торговли и прибыли, связанная со сверхвысокими ценами на топливо, как считалось, находилась в руках компаний "Сокар" (Азербайджан) и "Галф". Причём, по данным некоторых экспертов, за "Галфом" стояли некие высокопоставленные грузинские чиновники<sup>21</sup>.

Случаи завышения цен зафиксированы и в других областях. В частности, согласно исследованиям грузинских неправительственных организаций и ряда грузинских фармацевтических компаний, явно завышенными относительно европейских оказались цены на лекарственные препараты, что является следствием формирования на фармацевтическом рынке олигополии<sup>22</sup>. Аналогичные диспропорции отмечены и на рынке хлеба<sup>23</sup>.

Теоретически эти факты должны становиться объектом расследований и адекватных решений антимонопольной службы. Однако данная практика в Грузии неразвита, что приводит к монополизации рынков отдельными компаниями или их картелями. Причём, по некоторым признакам, процесс монополизации сопровождается покровительством некоторых чиновников. Тот же Н. Джавахишвили отмечает, что завышение цен импортёрами на изученных им рынках никак не отразилось на официальной валовой прибыли, что связано, как он полагает, с простым уклонением от налогов, так же, видимо, не без помощи чиновников-покровителей<sup>24</sup>.

Очевидно, что сама по себе нездоровая ситуация с валом импортных товаров на грузинском рынке усугубляется неэффективной политикой властей в области регулирования цен и антимонопольной деятельности. В результате Грузия не приобретает значительной части временных выгод от импортного вала, что не спасает её от всех негативных стратегических последствий.

<sup>21</sup> Натрошвили Н. Почему в Грузии самое дорогое горючее в мире? / Н. Натрошвили // Бизнес-Грузия. 2012. 23 января.

<sup>22</sup> Высокие цены на лекарства представляют собой серьёзную проблему для грузинского населения // Грузия-Online. 2012. 22 июня; Почему цены на лекарства в Грузии завышены? // Биржевой лидер. 2012. 25 июня.

<sup>23</sup> Грузия: почему зерно дешевеет, а хлеб – дорожает? // Newsland. 2011. 7 августа.

<sup>24</sup> Джавахишвили Н. Парадоксы роста грузинской экономики. С. 12.

## Инвестиционные проекты

Теперь попытаемся проследить судьбу тех средств грузинского инвестиционного бума 2000-х гг., которые попали в реальный сектор и вызвали некоторое оживление собственно грузинского производства.

Из-за описанных выше диспропорций в использовании поступающей в страну валюты рост грузинской экономики носил разбалансированный характер. Росло большинство отраслей, однако в 2001–2011 гг. постоянно сокращалась доля сектора реального производства (табл. 5).

Таблица 5

Структура ВВП Грузии, все отрасли в %\*

|                                | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Все виды производства          | 41,5 | 42,0 | 43,0 | 40,6 | 38,5 | 32,9 | 30,1 | 27,1 | 27,0 | 26,6 | 28,3 |
| в том числе промышленное**     | 7,7  | 8,4  | 8,7  | 8,2  | 8,6  | 8,7  | 8,2  | 7,9  | 7,0  | 8,0  | 8,5  |
| Транспорт и связь              | 4,0  | 4,2  | 4,3  | 5,0  | 5,2  | 6,0  | 5,7  | 5,3  | 5,7  | 5,9  | 5,5  |
| Торговля и финансовые операции | 19,5 | 19,1 | 20,1 | 19,4 | 19,4 | 21,3 | 20,4 | 21,9 | 21,0 | 23,1 | 23,5 |
| Государственные услуги         | 3,7  | 4,0  | 3,6  | 5,8  | 6,4  | 8,5  | 12,8 | 14,9 | 13,7 | 11,3 | 10,0 |

\* Данные НСУГ.

\*\* В категорию производства входят промышленное и ремесленное производство, строительство, энергетика, добывающая промышленность и сельское хозяйство. Торговля и финансовые операции – торговля, бытовой ремонт, услуги отелей и ресторанов, финансовые операции, рента.

При этом постоянно росла доля в ВВП госуслуг (в результате роста зарплат чиновников), на стабильно высоком уровне оставалась доля торговли и финансовых операций. Если брать абсолютное денежное выражение секторов, то промышленное производство выросло за изучаемый период в 4 раза, торговля – в 5 раз, госуслуги – в 12 раз. Причём при анализе статистики торговли стоит обратить внимание на явный дисбаланс между объёмами торговых операций и импорта, который позволяет предположить, что значительная часть розничных операций остаётся в тени.

Это означает, что Грузия в недостаточной мере использовала свой исторический шанс по восстановлению своего промышленного потенциала на поступающие помощь и кредиты. При этом важно учитывать, что даже собственно производственный рост частично обеспечивался приростом внутренних непроизводственных доходов.

Полученные средства направлялись властью на ремонтные и строительные работы. Эти средства позволили восстановить и модернизировать ряд производств, в том числе стратегически важных. Восстановительные работы проводились в первую очередь в областях, связанных с обеспечением коммунальных услуг. Мы рассмотрим эти преобразования на примере энергетики.

В республике на 2003 г. работало около трети энергетических мощностей, находящихся, как и передающая инфраструктура, в очень плохом состоянии. Деньги на ремонт и реконструкцию не выделялись, так как отрасль отличалась слабой привлекательностью для инвесторов. Причиной этого являлась крайне низкая "дисциплина платежей" – долгосрочная задолженность потребителей, приносящая большие убытки компаниям-поставщикам. К ним поступало менее трети необходимых платежей, остальное шло в накапливающуюся задолженность.

Сказывалось отсутствие элементарной системы учёта потребления: оплата проводилась согласно лимитам, определённым для отдельных поселений, что приводило к чрезвычайному завышению энергетического спроса. К Бендукидзе приводил анекдотические примеры, когда грузинские энергетические предприятия выигрывали из-за простоя мощностей, так как сокращались убытки от неоплаченных услуг<sup>25</sup>.

В результате в республике сложилась ситуация постоянных отключений энергии в регионах и даже в Тбилиси. От аналогичных проблем страдали системы газо- и водоснабжения, где также практиковались долговременные "веерные отключения". По воспоминаниям М. Саакашвили, на момент вступления в должность президента в его кабинете из-за проблем с водопроводом постоянно стояло ведро с водой<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 99.

<sup>26</sup> Там же. С. 30.

Ситуация начала частично выправляться накануне "революции роз". Прежде всего это касалось Тбилиси. Американская компания EAS, которой в ходе приватизации была продана городская электросеть, не оправдала надежд, и проект в 2003 г. был передан российской госкомпании "Интер РАО ЕЭС". Российская сторона согласилась инвестировать значительные средства в грузинскую инфраструктуру, в первую очередь установив счетчики у 40 % городских потребителей в течение первого года. В результате собираемость платежей увеличилась до 60–70 % против 30 % по стране в среднем<sup>27</sup>.

В "революционном" правительстве по вопросу о реформировании энергетической отрасли столкнулись два подхода. "Доктринальный либерализм" отстаивали К. Бендукидзе и его команда. Сторонники этого подхода полагали, что для исправления ситуации достаточно пойти на массовую приватизацию активов, "отпустить" тарифы и пр. "Прагматики", которых вплоть до своей смерти представлял З. Жвания, настаивали на более реалистичном подходе. При сложившейся конъюнктуре энергетические объекты было просто не продать<sup>28</sup>.

Предлагалось провести реконструкцию энергетики в счёт грантов и кредитов, однократно повысить тарифы, установить так называемый "недискриминационный доступ", т.е. право передавать энергию своим потребителям по сетям других компаний. Во многом предполагалось распространить опыт "Интер РАО ЕЭС" на всю страну. "Либеральное" крыло изначально возражало против этих мер, однако осторожность всё-таки победила, и была принята более сбалансированная программа реформ.

Государство и иностранные спонсоры профинансировали ремонт и модернизацию энергосистем. С 2006 по 2009 г. в электроэнергетику Грузии было инвестировано более 692 млн дол., из которых 419 млн поступили в отрасль за первые два года реформы. Это позволило наладить работу, восстановить регулярное электроснабжение городов, увеличить экспорт электроэнергии. После этого государство пошло на повышение разрешённых законом максимальных тарифов и приватизацию ряда активов, что привело

<sup>27</sup> Национальные обзоры жилищного сектора... С. 38–39.

<sup>28</sup> Подробнее о спорах вокруг реформы энергетической отрасли см.: Буракова Л. А. Указ. соч. С. 90–116.

к заметному росту доходов отрасли, а также впервые за долгие годы превращению страны в нетто-экспортёра электроэнергии.

По аналогичной схеме проходило развитие Зестафонского завода ферросплавов и марганцевого комбината "Чиатурмарганец", продукция которых составляет значительную долю национального экспорта. В 2004–2005 гг. производительность этого промышленного комплекса была существенно повышена, после чего он со второй попытки был продан украинской компании "Приват". (Правда, по сообщениям украинской деловой прессы, приватизация была осуществлена по заниженной цене.)<sup>29</sup>

В ряде случаев "революционный режим" отнял ранее переданные в управление активы и передал их другим иностранным инвесторам, как это было в случае с Руставским металлургическим заводом (РМЗ), который был обанкрочен и изъят у итальянской ARES и передан Бадри Патаркацишвили. Он вложил в производство крупные средства, однако после событий 2007 г., в ходе которых бизнесмен поддержал оппозицию, РМЗ вновь был отчуждён властями.

В ряде случаев производство создавалось иностранными инвесторами практически с нуля. Так были запущены некоторые предприятия лёгкой промышленности. В частности, швейная фабрика "Аджара текстиль" была построена турецкой компанией "Битием текстиль", вложившей в проект 7 млн дол. На "Аджара текстиль" выпускаются одежда и аксессуары марок Kenzo, Puma, Mango и MEXX. Грузинская пресса с гордостью писала, что там шилась одежда по заказу английского футбольного клуба "Ньюкасл"<sup>30</sup>. Развитие данной отрасли во многом повторяет опыт стран третьего мира, куда в поисках дешёвой рабочей силы и мягких законов о труде переносятся предприятия лёгкой промышленности.

<sup>29</sup> Кондратенко В. Меж двух огней / В. Кондратенко // Укррудпром. 2008. 20 августа. Сложности с приватизацией, возможно, были связаны с большой скрытой налоговой задолженностью Зестафонского завода, доказанной и выплаченной в 2007 г. (Зестафонский завод ферросплавов выплатил государству более USD 29.000.000 // NRegion : интернет-ресурс. 2007. 23 января).

<sup>30</sup> Харазишвили М. Иностранные инвесторы постоянно нарушают права грузинских сотрудников / М. Харазишвили // Бизнес-Грузия. 2010. 6 августа.

Таблица 6

Некоторые данные о развитии  
сельского хозяйства Грузии<sup>33</sup>

|                                                       | 2003  | 2006  | 2010  |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Производство, тыс. т                                  |       |       |       |
| – мясо                                                | 108,9 | 83,3  | 56,4  |
| – молоко                                              | 765,1 | 606,1 | 587,7 |
| – пшеница                                             | 225,4 | 69,7  | 48,4  |
| – овощи                                               | 555,1 | 217,5 | 216,6 |
| Использование мине-<br>ральных удобре-<br>ний, тыс. т | –     | 95,9  | 51,7  |

Впрочем, часть крупных проектов окончились неудачей, даже несмотря на планы государственных инвестиций. В частности, никакой существенной отдачи не принесла государственная кампания по созданию "агроинженерных центров" (функциональных аналогов советских МТС) в сельской местности, направленная на то, чтобы ускорить развитие агропромышленного комплекса

Грузии<sup>31</sup>. Каких-либо сведений о реальной пользе этого проекта нет. По данным международной статистики, сельскохозяйственное производство в Грузии сократилось с 2003 по 2009 г. на 29 %. Для сравнения: в Армении оно выросло на 89 %, в Азербайджане – на 32 %<sup>32</sup> (табл. 6).

"Резкое ухудшение ситуации в сельском хозяйстве началось в 2005–2006 гг. С этого периода сократились площади засеянных и возделываемых земель, численность скота, показатели производства продукции и обеспечения страной продовольствием. Необработанные земли составили 50–60 % пахотной площади. Сократилось использование минеральных удобрений, ядохимикатов", – отмечает грузинский экономист П. Когуашвили<sup>34</sup>.

Негативно на развитии сельского хозяйства сказывается и агрессивный импорт субсидируемой продукции из иностранных

<sup>31</sup> Крылов А. Режим М. Саакашвили: диктатура вместо демократии / А. Крылов. С. 128.

<sup>32</sup> Когуашвили П. Ещё раз о сельскохозяйственной политике Грузии / П. Когуашвили // Сельское хозяйство Грузии: приоритет или обуза для государства? : материалы семинара. Тбилиси : Кавказское сотрудничество, 2011. С. 22–23.

<sup>33</sup> Agriculture in Georgia. 2010. Statistical publication. Tbilisi : National Statistics Office of Georgia, 2011. P. 22, 33, 60, 68; Food and Agriculture Organization of United Nations : интернет-сайт (дата обращения: 04.07.2012).

<sup>34</sup> Когуашвили П. Ещё раз о сельскохозяйственной политике Грузии / П. Когуашвили // Сельское хозяйство Грузии: приоритет или обуза для государства? : материалы семинара. Тбилиси : Кавказское сотрудничество, 2011. С. 26.



государств, включая Турцию, которая является ключевым импортером зерновых на национальном рынке<sup>35</sup>.

### Последствия дерегулирования ("Если у Вас нету тёти")

Несколько слов следует сказать о политике "дерегулирования", отказа государства от ряда видов контроля, направленного на обеспечение безопасности граждан.

Напомним, что в процессе этой административной реформы перестали существовать как самостоятельные организации пожарная охрана и автоинспекция. Их функции были переданы Департаменту по чрезвычайным ситуациям и патрульной полиции соответственно. Наравне с этим были упрощены определённые контрольные процедуры, включая регистрацию машин и выдачу водительских прав<sup>36</sup>.

Эффект этих преобразований является темой многочисленных споров. В частности, ряд апологетов либеральных грузинских реформ в России полагают, что данные меры не имели негативных последствий. Л. Буракова, например, пишет: "При отмене неработающих механизмов надзора, бывших мощным источником коррупции, сама эта коррупция идёт на спад, а дополнительных угроз здоровью и жизни людей при этом не возникает"<sup>37</sup>.

Воображение рисует некий волшебный пейзаж, где нет очередей, справок и страшных зверей-"бюрократов", а вся необходимая работа по безопасности делается сама собой.

Чтобы оценить справедливость подобных представлений о жизни в Грузии, рассмотрим последствия реформы пожарной охраны и автоинспекции для динамики аварий и пожаров<sup>38</sup>, учитывая, что ГАИ была упразднена в середине 2004 г., а пожарная инспекция – в конце 2005 г. (табл. 7).

<sup>35</sup> Экономическая трансформация Грузии: 20 лет независимости // Бизнес-Грузия. 2012. 4 июля.

<sup>36</sup> См.: Подорожанский М. Как я получил грузинские права / М. Подорожанский // Авторевю. 2010. № 21 (461).

<sup>37</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 21.

<sup>38</sup> Данные НСУГ.

Таблица 7

**Динамика числа жертв пожаров и автомобильных аварий  
в Грузии в 2001–2011 гг.\***

|                           | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Пожаров,<br>в которых:    | 5304 | 4159 | 4418 | 5086 | 4818 | 7882 | 6488 | 8027 | 5796 | 8837 | 8041 |
| – погибло                 | 68   | 69   | 70   | 54   | 39   | 54   | 66   | 60   | 58   | 40   | 45   |
| – ранено                  | 69   | 60   | 57   | 70   | 67   | 98   | 54   | 83   | 83   | 60   | 64   |
| Автоаварий,<br>в которых: | 1937 | 2011 | 2113 | 2936 | 3870 | 4795 | 4946 | 6015 | 5482 | 5099 | 4496 |
| – погибло                 | 558  | 515  | 572  | 637  | 581  | 675  | 737  | 867  | 741  | 685  | 526  |
| – ранено                  | 2370 | 2509 | 2585 | 4069 | 5546 | 7084 | 7349 | 9063 | 8324 | 7560 | 6638 |

\* Данные НСУГ.

Как мы видим, практически во всех сферах в 2004–2005 гг. следует ухудшение показателей. Можно констатировать, что после сокращения контрольной деятельности пожарной охраны число пожаров за год выросло на 63 %, погибших – на 38 %, раненых – на 46 %.

Реформа автоинспекции привела к росту аварийности на 31 %, числа раненых – на 36 %. Впрочем, смертность сократилась на 9 % за первый год, однако в дальнейшем среднегодовая смертность от аварий выросла на 25 %.

Кроме того, рост аварийности в 2,3 раза и количества жертв ДТП почти в 3 раза к 2007 г. не могут быть объяснены только увеличившейся за это время численностью автотранспорта в 1,5 раза.

По ряду свидетельств порядка на дорогах страны не было и в 2011 г. Вот отзыв известного путешественника А. Лапшина, симпатизирующего Грузии и политике М. Саакашвили: "Я провёл за рулём в Грузии 17 дней. На прокатной машине. И я ни разу не видел ни одного полицейского с радаром, или, хотя бы раз, чтобы они кого-то остановили. Я их не видел на дорогах вовсе... Меж тем мне довелось накрутить по Грузии без малого 3500 км... На моих глазах происходило два лобовых столкновения, дважды мне самому приходилось слетать на гравий, дабы пропустить несущиеся навстречу сразу два (!) автомобиля параллельно по моей полосе... И ещё семь

раз я наблюдал аварии уже свершившиеся. В большинстве случаев аварии серьёзные, всмятку, с жертвами..."<sup>39</sup>

Многие авторы предполагают, что в системе МВД Грузии есть тенденция к безынициативной работе сотрудников, формальному выполнению своих обязанностей, чтобы не допустить ошибку или не попасть в конфликтную ситуацию<sup>40</sup>.

Во многом ситуация может объясняться тем, что большинство надзорных функций было бездумно сконцентрировано в аппарате МВД, причём в их числе оказались виды деятельности, совершенно не свойственные данному ведомству, включая антимонопольный контроль. Кроме того, произошла "перезагрузка" ведомственных подразделений, например, в результате передачи функций ГАИ Патрульной службе. Фактически ведомственный аппарат столкнулся с принципиально новым масштабом задач, что не давало шанса наладить нормальную регуляционную работу.

Погоня за сокращением экономического регулирования ведёт к росту цен и падению качества товаров. В частности, на рынке лекарств происходит не только завышение цен, но и существуют большие проблемы с качеством товаров. Ситуация столь серьёзна, что к этой проблеме в 2012 г. был даже вынужден обратиться в своём Пасхальном обращении к верующим Католикос – Патриарх Всея Грузии Илия<sup>41</sup>.

В отраслях, где процесс дерегулирования приводил к ликвидации или урезанию функций контрольных структур, крайне сложно проверить результаты этих преобразований, так как отсутствие контроля ведёт к отсутствию официальной информации. Мы можем сослаться лишь на отдельные эпизоды, известные из независимых источников.

Например, негосударственной организацией "Центр экологического права" были зафиксированы залповые выбросы Зестафонского завода ферросплавов вредных веществ в атмосферу, которые

<sup>39</sup> Блог Александра Лапшина. 2011. Апрель. Цитата приведена с исправлением пунктуации источника.

<sup>40</sup> Шарий А. Грузинское чудо, которого нет... / А. Шарий // Обозреватель. 2010. 25 ноября.

<sup>41</sup> Илия Второй беспокоится за качество лекарств в Грузии // Вестник Кавказа. 2012. 15 апреля.

поставили регион на грань экологической катастрофы. Факт нарушений был признан госструктурами, и даже сообщалось о намерении оштрафовать предприятие. Между тем, по сообщениям СМИ, в 2007 г. в Зестафони было зафиксировано 982 больных раком, а в 2011 г. их количество возросло уже до 113342. Однако отсутствие эффективной системы контроля привело к тому, что обнаружение критической ситуации потребовало нескольких лет.

Так или иначе отказ от государственного регулирования в рассмотренных сферах вызвал долгосрочные и опасные негативные тенденции. Их наличие – итог концептуальных ошибок и непрофессионализма правительства. Как мы упоминали выше, большинство его новых членов и разработчиков реформ не имели сколько-нибудь продолжительного опыта работы в государственных органах, поэтому не до конца понимали специфику их работы, смотрели на неё "глазами бизнеса и даже иностранца".

Не секрет, что у большинства граждан работа чиновников вызывает раздражение: бесконечные бумаги и формализм, порождающие волокиту, кажутся не только излишними, но даже преступными. Можно в сердцах заявлять, что "чиновники вообще ничего не делают", тем более недостойное поведение некоторых из них даёт почву для подобных разговоров. Такой взгляд понятен и простителен на бытовом уровне, однако если такими категориями начинает мыслить руководитель страны, это означает беду.

С "водой" выплёскивается "ребёнок" и уничтожаются те реальные результаты работы, которых при всех своих недостатках удаётся добиться государственной машине. Несмотря на низкую оплату, коррумпированность и прочие проблемы, дорожная полиция всё же устраняет часть ситуаций, опасных для всех участников дорожного движения. Антимонопольная служба при всех тех же проблемах может предотвратить или пресечь явный ценовой сговор, тогда как её отсутствие открывает полную свободу нечестной конкуренции.

Государственное регулирование плодит массу бумаг, задержек, коррупционных ситуаций. Однако весь этот "формализм" с большей или меньшей эффективностью направлен на решение вполне

---

<sup>42</sup> Грузия требует остановить завод ферросплавов в Зестафони // SiteUA : информ. интернет-портал. 2012. Б. д.

реальных задач и предотвращение вполне конкретного зла. Он, как медицина, может быть плох и дорог, но это не отменяет его необходимости. Можно и нужно бороться с недостатками тех или иных контрольных органов, но ликвидировать коррупцию путём упразднения соответствующих учреждений – всё равно, что лечить головную боль гильотиной.

Нельзя сказать, что грузинские госслужащие не пытались открыть глаза молодым политикам, вставшим у руля страны, на истинную роль государственного аппарата в жизни общества. Один из "революционных выдвиженцев", бывший заместитель К. Бендукидзе Ватто Лежава, с презрением вспоминал: "Поставил стол, посадил бюрократа, не давай ему ничего, он всё равно себе что-нибудь придумает. И через три года будет утверждать, что без него всё рассыплется и будет катастрофа"<sup>43</sup>. Правда, когда изучаешь статистику, собранную в этой главе, невольно думаешь, что в чём-то был прав не В. Лежава, а неназванные им "бюрократы".

---

<sup>43</sup> Цит. по: Буракова Л. А. Указ. соч. С. 58–59.

## Глава 3

### ПРЕСТУПНОСТЬ И РЕФОРМЫ

Бывали власти твёрдые, суровые, даже жестокие, даже беспощадные. Нам этого мало. Мы будем властью свирепой.

*Сергей Снегов (роман "Диктатор")*

Анализируя реформы режима Саакашвили, нельзя забыть об их важной составляющей – политике в сфере безопасности и борьбы с преступностью. Эта часть политики правительства мало соответствует шаблону "либеральных реформ", однако ей принадлежит одна из ключевых ролей в практике и идеологии "революционного" режима в Грузии.

В своё время выход книги Л. Бураковой о реформах в Грузии вызвал массу шуток, так как на обложке издания, посвящённого преимущественно экономическим вопросам, красовался новенький полицейский участок. Между тем издатели, видимо, бессознательно транслировали важную составляющую грузинской официальной идеологии и пропаганды. А вернее, специфический привкус любых глобальных проектов на постсоветском пространстве, да и в любых постсоветских регионах.

Делают революции и управляют после них страной, в общем-то, обычные люди с теми же бедами и страхами. Большинство из представителей послереволюционного грузинского руководства – и недавние эмигранты, и жившие накануне переворота в Грузии – хорошо знали страх, вынесенный постсоветскими обществами из 90-х гг. XX в. Страх перед насилием, грабежами и убийствами, наркотиками и наркоманами, организованной преступностью, подменившей собой во многих областях официальную власть.

После провозглашения государственной независимости проблема преступности встала в Грузии очень остро. С 1990 по 1992 г. число преступлений в республике увеличилось на 22 %, затем вплоть до 1997 г. статистика фиксирует спад преступности. В конце

1990-х – начале 2000-х гг. происходит её постепенный рост (на 25 % с 1997 по 2003 г.)<sup>1</sup>.

Общество, прошедшее через "криминальную травму" 1990-х, готово приложить огромные усилия, чтобы избавиться от этого страха и отомстить своим обидчикам. На уровне эмоций представляются естественными любые неправомерные и даже диктаторские меры, лишь бы они помогли обуздать беззаконие.

Это относится не только к Грузии. В России в ходе президентской кампании 1996 г. звучали призывы "приостановить" действие Конституции и казнить без суда и следствия "общеизвестных" преступных авторитетов. Хотя подобный подход мог привести не к реальному уничтожению структур организованной преступности, а скорее к созданию новых возможностей для коррупции и произвола и переходу насилия против общества в "новый формат". Подобное искушение "жёсткого" решения проблемы преступности переживали многие общества.

В случае Грузии наравне с этим важно учитывать сугубо политический опыт окружения М. Саакашвили, пришедшего к власти в результате "цветной революции". Успех переворота во многом стал возможен из-за недостаточного финансирования грузинских сил правопорядка при Э. Шеварднадзе, вследствие чего президент потерял контроль над полицией в ходе событий 2003 г.<sup>2</sup>

Правительство М. Саакашвили не хотело повторять ошибки предшественников и стремилось получить опору в лице полицейских структур. Режим вложил крупные средства в обеспечение системы правопорядка: зарплата сотрудников правоохранительных органов была повышена в 10 раз, ремонтировались полицейские участки, закупался новый автотранспорт, проводились массовые кадровые чистки и замена высшего руководства на лояльных чиновников. Административная структура была радикально изменена: в состав МВД включили МГБ и ряд других "силовых" ведомств<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Лунеев В. В. Преступность XX века: мировые, региональные и российские тенденции / В. В. Лунеев. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 261–262.

<sup>2</sup> Mitchell L. Georgia's Rose Revolution / L. Mitchell // Current History. 2004. October. P. 348. P. 44; см. также: Levitsky S., Way L. A. Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War / S. Levitsky, L. A. Way. New York: Cambridge Univ. Press, 2010.

<sup>3</sup> Буракова Л. А. Почему у Грузии получилось? / Лариса Буракова. М.: Юнайтед Пресс, 2011. С. 73–76.

Забегая вперёд, можно сказать, что политически реформа оказалась вполне эффективной: события 2007 г., изначально шедшие по сценарию "революции роз", завершились совершенно иначе, так как тбилисская полиция без колебаний разогнала противников режима.

Наравне с кадровыми и финансовыми мерами правительство укрепляло и юридическую базу для борьбы с преступностью. В законодательство Грузии был внесён ряд поправок, предусматривающих уголовную ответственность за употребление наркотиков (УК Грузии, ст. 274), преследование за идентификацию себя как "вора в законе" (ст. 223), конфискацию имущества родственников и близких осуждённых за различные преступления и т.п.

Усиление репрессивной политики в рассматриваемый период вызвало рост численности заключённых. С 2003 по 2006 г. их количество в расчёте на 100 тыс. населения Грузии выросло на 160 %, к 2009 г. – на 210 %. По этому показателю страна опередила многие государства, включая Азербайджан и Китай, и вышла на одно из первых мест в регионе и мире<sup>4</sup>.

Результаты политики режима Саакашвили по снижению преступности в Грузии вызывают дискуссии. Проанализируем её на основе статистики, представленной в табл. 1.

Таблица 1

Статистика преступности в Грузии (2001–2011 гг.)\*

|                    | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Всего преступлений | 15662 | 16658 | 17397 | 24856 | 43266 | 62283 | 54746 | 44644 | 35949 | 34739 | 32263 |
| в % к 2001 г.      | 100,0 | 106,3 | 111,0 | 158,7 | 276,2 | 397,7 | 349,5 | 285,0 | 229,5 | 221,8 | 205,9 |
| Убийств            | 430   | 498   | 499   | 538   | 697   | 640   | 741   | 653   | 494   | 418   | 336   |
| в % к 2001 г.      | 100,0 | 115,8 | 116,0 | 125,1 | 162,0 | 148,0 | 172,0 | 151,9 | 114,9 | 97,2  | 78,1  |
| Грабежей           | 676   | 757   | 1013  | 1733  | 1925  | 2160  | 1208  | 1008  | 700   | 398   | 261   |
| в % к 2001 г.      | 100,0 | 111,9 | 149,8 | 256,3 | 284,7 | 319,2 | 178,6 | 149,1 | 103,5 | 58,8  | 38,0  |
| Краж               | 4949  | 5548  | 5593  | 10634 | 16256 | 27657 | 18586 | 14814 | 11473 | 11371 | 11383 |
| в % к 2001 г.      | 100,0 | 112,1 | 113,0 | 214,9 | 328,5 | 558,8 | 375,6 | 299,3 | 231,8 | 229,8 | 230,0 |
| Наркопреступлений  | 1783  | 1855  | 1945  | 1941  | 2074  | 3542  | 8493  | 8699  | 6336  | 5465  | 3776  |
| в % к 2001 г.      | 104,0 | 109,0 | 108,8 | 116,3 | 198,6 | 476,3 | 487,8 | 355,3 | 306,5 | 211,7 | 211,7 |

\* Данные НСУГ.

<sup>4</sup> Официальная статистика, взятая с интернет-сайтов UNODC и Edutube (дата обращения: 20.01.2012).



Официальная криминальная статистика фиксирует резкий рост всех рассматриваемых видов преступлений в 2004–2006 гг. С 2007 г. происходит снижение преступности (убийств – с 2008 г.). Исключение составляют преступления, связанные с оборотом наркотиков. Их рост обусловлен криминализацией наркопотребления и приходится главным образом на 2006–2008 гг.

В первый год правления М. Саакашвили общий уровень преступности вырос на 42 % и продолжал расти вплоть до 2006 г. К 2010 г. данный показатель более чем вдвое превосходил уровень "дореволюционного" 2001 г.

Впрочем, официальная статистика преступности вызывает определённые сомнения. По её данным, в Грузии и до 2003 г., и после "революции роз" уровень преступности должен был считаться одним из самых низких в мире, а республика – многократно безопаснее развитых стран Запада.

Поясню этот тезис на материалах Управления ООН по преступности и наркотикам, который собирает и стандартизирует официальную криминальную статистику различных стран. Свои официальные данные по преступности подаёт и Грузия. Они позволяют показать следующие соотношения основных уровней преступности в Грузии и ряде других стран на 2003 и 2009 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Во сколько раз преступность в Грузии ниже, чем в ряде зарубежных стран?<sup>\*5</sup>

|           | 2003/2009 |       |                 |          |
|-----------|-----------|-------|-----------------|----------|
|           | Россия    | США   | Велико-британия | Фран-ция |
| Кражи     | 6/3       | 19/7  | 34/9            | 11/4     |
| Грабежи   | 11/6      | 11/6  | 16/6            | 17/8     |
| Нападения | 4/9       | 13/85 | 38/238          | 10/101   |

<sup>\*</sup> Сравниваются уровни преступности, нормализованные с учётом численности населения.

Конечно, не стоит идеализировать ситуацию на Западе и в России. Те же Соединённые Штаты, несмотря на все экономические успехи, всё ещё сталкиваются с крайне высоким уровнем преступности, в том числе насильственной. Однако утверждение, что уровень преступности в Грузии в не-

сколько раз ниже, чем в США, вызывает сомнения. Даже попытки коррекции этих показателей с учётом структуры населения

<sup>5</sup> Интернет-сайт UNODC.

аграрной Грузии и индустриальных обществ этих нереальных сравнений не объясняют.

Эти данные столь сомнительны, что их приходится использовать с большой осторожностью даже в официальной пропаганде. Например, в ходе своего визита в США в 2012 г. М. Саакашвили прочёл лекцию в одном из университетов, где подчеркнул, что "уровень преступности в Грузии ниже, чем в России". Однако не привёл аналогичных сравнений с официальной статистикой США, так как они могли бы вызвать недоверие у его слушателей<sup>6</sup>.

Кроме статистики МВД существует другой источник данных – альтернативная статистика криминальных угроз, основанная на опросах населения, которую публикует Министерство юстиции Грузии (табл. 3). Но эти данные рисуют едва ли не более радужную картину. Минюст отрицает даже рост преступности 2003–2007 гг., который, по данным ведомства, обусловлен исключительно снижением латентности, т.е. повышением регистрации преступлений в республике<sup>7</sup>.

Таблица 3

Доля населения, подвергавшегося различным видам преступных посягательств в течение года до момента проведения опроса, %<sup>8</sup>

|                                 | 1996 | 2005 | 2010 |
|---------------------------------|------|------|------|
| Автоугоны                       | 3,3  | 1,8  | 0,2  |
| Иные виды краж                  | 23,8 | 19,1 | 2,2  |
| Грабежи                         | 2,5  | 1,1  | 0,2  |
| Иное насилие или угроза насилия | 3,2  | 1,2  | 0,18 |

Как видно из приведённых данных, с 1996 по 2010 г. происходит значительное сокращение всех видов криминальных угроз. Причём этот процесс многократно ускоряется в 2005–2010 гг.: количество угонов автомобилей сокращается в 9 раз, прочих краж – в 8,6 раза, грабежей – более чем в 5 раз.

К сожалению, мы не можем полностью доверять приведённой статистике, так как опрос 2010 г. проводился под контролем Минюста, являющегося заинтересованной организацией. Более

<sup>6</sup> Российское руководство хочет таких же реформ, как в Грузии // Голос Америки. 2012. 2 февраля.

<sup>7</sup> Crime and Security Survey 2011. [Tbilisi] : Ministry of Justice of Georgia, 2011. P. 2.

<sup>8</sup> Ibid. P. 9; см. также: Crime victimization. Fear of Crime, Fraud, Corruption & Policing. Based on a nation-wide public survey, with a focus on four districts of the Samegrelo Region. Tbilisi ; Geneva : TC Team Consult, 2006. P. 9.

того, используемый доклад содержит малопонятные манипуляции<sup>9</sup>.

Наконец, сомнения вызывают сами приведённые данные. Если сравнить результаты 2005 г. с аналогичными опросами, проведёнными в других странах, то уровень грабежей в Грузии окажется ниже, чем в Великобритании или Бельгии, и будет находиться примерно на уровне Швеции или Новой Зеландии. По показателю "нападений и угроз" Грузия окажется более безопасной, чем большинство стран Запада (Великобритании почти в 5 раз, США – примерно в 3,5 раза, Канады – более чем в 2 раза)<sup>10</sup>.

Аналогичные результаты будут получены, если сравнивать результаты опросов в Тбилиси и столицах западных государств, что столь же сомнительно, как и данные официальной статистики из табл. 2.

Таким образом, мы вынуждены выбирать из двух возможных предположений. Первое: к началу реформ М. Саакашвили уровень преступности в Грузии (и в столице, и в провинции) был ниже, чем в большинстве развитых западных государств. Однако это противоречит практически всей известной информации. Жители современной Грузии, какое-то время жившие вне республики, считают подобные сопоставления абсурдными. Такие оценки противоречат даже утверждениям представителей официальных властей, которые оценивают дореформенную ситуацию как очень тяжёлую<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Например, изъятие из таблицы сопоставлений данных 2005 г., хотя ведомственным экспертам они заведомо были известны. Источник цит. в: van Dijk J., Chanturi T. *Georgian Crime Trends in an International Perspective: a secondary analysis of the 2010/2011 Crime and Security Surveys in Georgia* / J. Dijk, T. Chanturi. Tbilisi, 2011. Р. 6. Данное исследование опубликовано на интернет-сайте Минюста как комментарий к докладу "Crime and Security Survey 2011", процитированному ранее.

<sup>10</sup> Van Dijk J., Van Kesteren J., Smit P. *Criminal Victimization in International Perspective. Key findings from the 2004–2005. ICVS and EU ICS* / J. Van Dijk, J. Van Kesteren, P. Smit. [s. l.] : Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum, 2007. Р. 74, 81. Данные по Грузии см.: Crime victimization... Р. 9.

<sup>11</sup> Например: "Правда ли, что в те времена простые люди так боялись ограбления, что с наступлением темноты не выходили на улицу? – спросили мы у главы Министерства исполнения наказаний, апробации и юридической помощи Хатуны Калмахелидзе. – Да! В домах ставили по три двери. А машину покупали лишь после того, как построили гараж-крепость. Теперь же, по данным международных организаций, Грузия является одной из самых безопасных стран в мире".

Второе возможное предположение заключается в том, что результаты опросов населения о состоянии преступности недостоверны. Речь может идти и о фальсификации данных на республиканском уровне в апологетических целях, и в банальных искажениях, связанных со спецификой республики.

Для стран с высокой долей аграрного населения и нестабильной социально-политической ситуацией характерна определённая закрытость "респондентов", которые очень неохотно жалуются "чужакам"-социологам на свои проблемы. Для преодоления этого препятствия приходится предпринимать массу дополнительных усилий, включая тщательный выбор этнической принадлежности интервьюеров, ведение опроса в форме неформального диалога, повышенные меры по обеспечению анонимности респондентов. С проблемой искажения реальной картины из-за причин, описанных выше, западные исследователи долгое время сталкивались, например, в Афганистане, из-за чего социальные исследования в первые годы иностранного военного присутствия "лакировали" действительность и заставляли иностранные силы в республике допускать серьёзные ошибки.

Несомненно, уровень безопасности в Грузии заслуживает критического изучения социологами, но обсуждение решения этой проблемы выходит далеко за пределы нашего исследования. Поэтому попытаемся разобраться в ситуации на базе статистики регистрации преступлений.

Известно, что на постсоветском пространстве латентность преступности могла быть очень высокой и по ряду категорий преступлений значительно превышать уровень в 90 %<sup>12</sup>. В "дореволюционной" Грузии её точная величина неизвестна, однако наличие заметного уровня нерегистрируемых преступлений сомнения не вызывает.

По всей видимости, после полицейской реформы в Грузии произошло некоторое снижение латентности. На это косвенно указывает снижение доли слаболатентных тяжких преступлений в структуре регистрируемой преступности с 59 % в 2003 г. до 24 % в 2007 г.

---

Золотухина И. Воры в законе в Грузии моют посуду и санузлы / И. Золотухина // Сегодня (Украина). 2011. 8 ноября.

<sup>12</sup> См.: Данные о России: Кудрявцев В. Н. Современные проблемы борьбы с преступностью в России / В. Н. Кудрявцев // Вестник Академии наук. 1999. Т. 69, № 9. С. 791.

Однако ряд данных позволяет предположить реальный рост преступности в изучаемый период. Прежде всего, динамика роста преступности в Грузии в 2003–2007 гг. не характерна для случаев, когда этот рост связан исключительно со снижением латентности. В истории российской криминальной статистики подобные периоды обычно продолжаются 1–2 года. Нарастание регистрации преступлений в течение почти 4-х лет совершенно нетипично и необъяснимо<sup>13</sup>.

Кроме того, речь идёт о росте числа убийств, которые являются слаболатентным показателем, т.е. уровень их регистрации меньше зависит от активности населения и регистрационной политики. Обращает на себя внимание и спад преступности в 2008 г. (см. табл. 1), который маловероятен на фоне дезорганизации, пережитой Грузией в период августовской войны в Южной Осетии.

Можно предположить, что снижение преступности после 2007 г. обусловлено не реальной динамикой уголовных деяний, а директивным решением, направленным на блокирование негативных тенденций в послереволюционной статистике.

Косвенно эту версию может дать анализ статистики убийств в 2001–2010 гг. Дело в том, что в любой стране ведётся двойной учёт подобной категории смертности. Изначально смерти от так называемых "внешних причин" (механических травм и отравлений) фиксируют врачи, затем криминальные случаи из их числа фиксируют органы правопорядка. Последние, чтобы облегчить себе жизнь, могут "не замечать" криминального подтекста в случившемся. Однако у медицинских работников этой заинтересованности нет, поэтому соотношение числа убийств и всех смертей от "внешних причин" позволяет составить некоторое представление о колебаниях латентности преступлений.

На основе официальной статистики Грузии автор рассчитал изменение доли убийств в смертях от "внешних причин" на протяжении 2001–2010 гг. (рис.).

<sup>13</sup> Ср.: Лунеев В. В. Указ. соч. С. 289–292; Гаврилов Б. Я. Способна ли российская статистика о преступности стать реальной? / Б. Я. Гаврилов // Государство и право. 2001. № 1. С. 47–62.

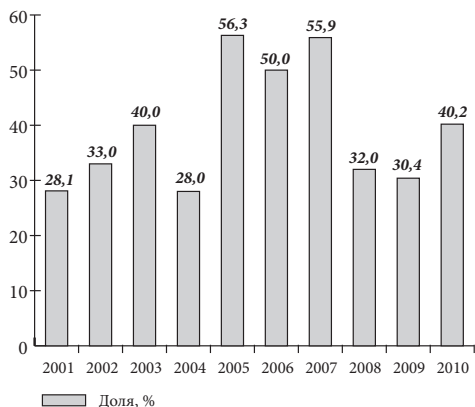


Рис. Доля убийств в общем числе смертей от внешних причин (2001–2010 гг.), по данным НСУГ

руководства.

Однако к 2008 г. становится ясно, что МВД не может добиться значимых изменений ситуации в стране, в чём есть вина и полиции, и власти с её необдуманной социальной политикой. В результате после 2008 г. органы правопорядка чаще начинают укрывать от учёта случаи убийств.

Разумеется, это предположение условно. Предложенный показатель может искажать колебания других причин смертности. Возможно, например, что рост криминальных смертей в 2006–2007 гг. мог "подпитывать" не рост регистрации, а скачок числа автоаварий, по части из которых могли возбуждаться уголовные дела. Наконец, динамика латентности убийств может сильно отличаться от аналогичного показателя других преступлений. Для проверки всех этих предположений необходим тщательный анализ материалов грузинской полиции за изучаемый период, к которому у автора нет доступа.

Таким образом, можно предложить два объяснения. Если основываться на буквальной интерпретации данных МВД и Министерства юстиции, то можно заключить, что Грузия и до, и при М. Саакашвили была и осталась одной из самых безопасных стран мира. В этом случае реформы "революционного" правительства оказали скорее негативное влияние на уровень преступности в стране и привели к росту некоторых её видов.

Если ориентироваться на предложенный выше показатель, предполагая что рост доли убийств в структуре смертей отражает снижение латентности, то можно определить следующую её динамику. Латентность преступности в Грузии падает с 2001 по 2003 г. Затем в первый год революции этот процесс тормозится, однако вновь резко ускоряется в 2005–2007 гг., видимо, в результате проявления политической воли нового

Если относиться к этим сведениям критически, то можно констатировать, что, по официальным данным, процент одних видов преступлений несколько снизился, других – вырос. С поправкой на предполагаемый уровень сокрытия преступлений грузинской полицией можно утверждать, что уровень общеуголовных преступлений при М. Саакашвили мало изменился в сравнении с "дореволюционным" периодом.

### Организованная преступность и наркотики

Общекриминальная статистика, которую мы анализировали выше, отражает в первую очередь проблемы бытовой преступности, которая объективно представляет наибольшую угрозу для рядовых граждан. Однако другие виды преступлений могут оказывать гораздо большее влияние на массовое сознание и быт.

Применительно к Грузии речь идёт о проблемах наркотиков и организованной преступности, борьба с которой стала одним из важнейших элементов официальной идеологии нового режима.

В этом плане очень показателен случай с грузинским писателем Зазой Бурчуладзе, который в ходе встречи с читателями в Кутаиси процитировал известную поговорку криминального сообщества: "Жизнь вора, смерть – сукам". На этот малозначимый эпизод отреагировал сам президент республики М. Саакашвили, заявивший, что оскорблён высказываниями писателя<sup>14</sup>.

С точки зрения российских реалий эпизод непонятен. Книги и выступления З. Бурчуладзе вообще дают массу поводов для осуждения: ближайшими аналогами его скандального творчества могут быть названы книги Владимира Сорокина или Джима Гоуда. Однако неуместное высказывание на литературном вечере – всё же не повод для публичной реакции главы четырёхмиллионного государства.

Однако важно учитывать, что борьба с организованной преступностью, в том числе с системой постсоветского "воровского мира", являлась одной из ключевых программных задач правительства М. Саакашвили. Поэтому понятна болезненная реакция

<sup>14</sup> Грузинский Кафка унизил Президента // Georgia Times. 2011. 24 марта.

президента на публичное использование криминального жаргона известным писателем.

Влияние грузинских "воров в законе" на постсоветском пространстве было особенно велико в 1990-е гг. Криминальное сообщество принимало активное участие в политической жизни страны. В частности, известно, что министр обороны республики Т. Китовани обладал таким статусом. "Вором в законе" был также основатель военизированной организации "Мхедриони" (так называемые "чёрные всадники") Д. Иоселиани. Активную роль "законники" играли и в национальном бизнесе<sup>15</sup>.

Число грузинских воров в законе очень велико (более 30 % всех известных представителей к 1990-м), что во многом связано с тем, что в республике этот статус давался не в связи с положением и уважением в преступном мире, а приобретался на коммерческой основе. Выезд грузинских "законников" в Россию и на Украину начался ещё в конце 1990-х гг., видимо, по тем же причинам, что и эмиграция обычных грузин: из-за низкого уровня жизни, нестабильности, бытовой небезопасности.

Последняя волна эмиграции "законников" пришлась на 2002 г. в связи с усилением борьбы режима Шеварднадзе с этим социальным злом<sup>16</sup>. Впрочем, эмигранты продолжали дистанционно управлять своим бизнесом и криминальной деятельностью на территории Грузии.

Администрация М. Саакашвили приступила к реализации давно назревшей программы новых мер по борьбе с организованной преступностью, которая во многом являлась продолжением политики режима Шеварднадзе, и это естественно, учитывая, что М. Саакашвили в прошлом был министром юстиции, а З. Жвания – спикером парламента.

Новые меры включали принятие нового закона о борьбе с оргпреступностью и серии поправок к УК по образцу итальянского антимафиозного законодательства, ужесточение полицейской работы против "воровского мира", создание отдельных мест

<sup>15</sup> Глонти Г., Лобжанидзе Г. Профессиональная преступность в Грузии (воры в законе) : Моногр. / Г. Глонти, Г. Лобжанидзе. Тбилиси : Центр по изучению транснациональной организованной преступности при Американском университете, 2004. С. 41. (Цит. электрон. копия).

<sup>16</sup> Там же. С. 45.



отбывания наказания для "воров в законе". Все эти предложения были разработаны юристами и криминологами ещё при прошлом режиме, однако именно "революционеры" приступили к их применению.

К числу наибольших успехов на этом направлении можно отнести ликвидацию ряда провинциальных банд, подобных клану Апрадидзе в Сванетии. Кроме того, государство отказалось от поддержки "партизанских" отрядов в зоне абхазского пограничья, которые ранее выполняли политические функции, но к началу 2000-х гг. выродились в обычные банды<sup>17</sup>. Вообще в первые годы своего правления новый режим уделял большое внимание борьбе с контрабандой со стороны Абхазии и Южной Осетии<sup>18</sup>.

Также была проведена серия арестов "воров в законе", оказавшихся на территории Грузии. Для их содержания была создана специальная тюрьма на базе СИЗО № 7 в Тбилиси, где не содержались другие заключённые и практиковались жёсткие ограничения на связь с внешним миром (это частично копирует советскую практику 1950-х гг.). По некоторым данным, всего туда было помещено 45 человек<sup>19</sup>.

Трудно сказать, в какой мере эффективна данная политика. По всей видимости, большая часть грузинских "законников" сейчас проживает вне Грузии, однако процесс их эмиграции был запущен ещё до "революции роз". Есть свидетельства того, что некоторые из них до сих пор проживают в стране и занимаются бизнесом, не афишируя свой статус<sup>20</sup> (вопреки стереотипным представлениям об этике криминального мира такое в принципе возможно).

<sup>17</sup> Кухианидзе А. В. Коррупция и преступность в Грузии после "розовой" революции / А. В. Кухианидзе // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия : сб. науч. тр. / под ред. Н. А. Лопашенко ; Саратовский Центр по исслед. проблем организованной преступности и коррупции. Саратов : Сателлит, 2005.

<sup>18</sup> Kupatadze A. "Transitions after Transitions": Colored Revolutions and Organized Crime in Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan : A Thesis Submitted for the Degree of PhD at the University of St. Andrews / A. Kupatadze. St Andrews: School of International Relations, University of St Andrews, 2010. P. 120–122.

<sup>19</sup> Зедгенидзе Г. Грузия вне "закона". Саакашвили пока выигрывает войну против воров / Г. Зедгенидзе // Слон. 2009. 16 ноября.

<sup>20</sup> Короткое интервью с одним из них см.: Золотухина И. Указ. соч.

Поступают сообщения, что в республике продолжают действовать криминальные сети, контролируемые "законниками", проживающими в России и на Украине. Например, за участие в одной из них был арестован заместитель начальника специального оперативного департамента МВД Каха Мисерели, который выполнял приказы людей из "криминальной эмиграции"<sup>21</sup>.

Говоря о такой закрытой сфере, как жизнь криминального общества, сложно объективно оценить результаты работы властей. Доступные данные позволяют утверждать, что в результате политики режима Саакашвили традиционные криминальные элиты стали менее заметны и публичны, а ряд наиболее одиозных группировок был уничтожен.

Однако нет сомнений, что криминальные сети, в том числе связанные с традиционной преступной элитой "воров в законе", продолжают действовать в Грузии. Многие полагают, что проводником их интересов является организация "Мхедриони". Хотя она была объявлена в Грузии вне закона в 1990-е гг., но фактически существует до сих пор, а ряд её членов занимают важные государственные посты<sup>22</sup>.

Ещё более спорными оказались результаты борьбы против наркомании, которая также долгие годы была социальным бичом Грузии. Судя по ряду свидетельств, проблема наркомании в республике стоит едва ли не более остро, чем во многих других государствах постсоветского пространства. Официально зарегистрировано 40 тыс. наркоманов (около 1 % населения), но иностранные эксперты предполагают, что их численность в Грузии может достигать 200 тыс. (до 5 %)<sup>23</sup>.

Также известно, что в 2004–2005 гг. более 52 % представителей грузинской молодёжи (от 17 до 22 лет) имели опыт употребления наркотиков. Среди заключённых грузинских тюрем этот показатель

<sup>21</sup> Гелашвили С. Вано Мерабишвили арестовывает своих приближённых / С. Гелашвили // НОВОСТЬ.ge. 2010. 22 июня.

<sup>22</sup> Kupatadze A. Op. cit. P. 172.

<sup>23</sup> 2012 INCSR: US State Department Report, 2012; cp. Estimating the Prevalence of Injection Drug Use in Five Cities of Georgia. Program of Assistance for the Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking in the Southern Caucasus, 2009. P. 9.

достигал 70 %<sup>24</sup>. Есть данные о распространении наркомании даже среди высших государственных чиновников. В 2005 г. разразился скандал, связанный с публикацией записей бесед главы финансовой полиции Д. Кезерашвили и его подчинённых, уличающих их в наркомании<sup>25</sup>.

С первых дней своего правления режим Саакишвили предпринимал радикальные шаги по улучшению ситуации. Прежде всего ставка делалась на полицейские меры, причём не только на борьбу с собственно наркоторговлей, но и непосредственно на ликвидацию потребительского рынка. В 2006 г. была ужесточена ответственность за употребление наркотиков, которая каралась крупным штрафом или тюремным заключением. В ряде случаев, когда уличённый наркоман не имел средств для уплаты штрафа, власти практиковали конфискацию его имущества, включая жильё. В частности, широкий резонанс получило "дело Мурадова", где подсудимый не смог выплатить штраф в 800 лари, в результате чего он и его пожилая мать лишились жилья<sup>26</sup>.

Наркоманов уличали путём массового принудительного тестирования на наркотики (долгое время у этой практики не было законодательной базы), что привело к резкому росту числа задержаний за преступления, связанные с наркотиками, численность которых выросла в 2006–2007 гг. в несколько раз.

Однако борьба с собственно наркоторговлей шла с большим трудом. Хотя через Грузию идут минимум два крупных маршрута транспортировки афганского героина в Россию и Западную Европу, власти республики изымают лишь незначительные объёмы этого наркотика<sup>27</sup>, что является следствием либо коррупции, либо плохой работы профильных структур МВД.

<sup>24</sup> Drug Situation in Georgia – 2004: Annual report. Program of Assistance for the Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking in the Southern Caucasus, 2008. P. 8; Otiashvili D., Sárosi P., Somogyi G. L. Drug Control in Georgia: Drug Testing and the Reduction of the Drug Use : Briefing Paper / D. Otiashvili, P. Sárosi, G. L. Somogyi ; Beckley Foundation Drug Policy Program. 2008. May 15. P. 3.

<sup>25</sup> Regnum. 2005. 23 марта; Кавказский Узел. 2005. 26 марта.

<sup>26</sup> Otiashvili D., Sárosi P., Somogyi G. L. Op. cit. P. 5.

<sup>27</sup> Наскидашвили Н. Наркотическая республика Грузия / Н. Наскидашвили // Россия – Грузия: экспертный диалог. 2010. 6 июля.

Возможно, в связи с этим примерно с 2008–2009 гг. наметился незначительный поворот к смягчению политики в отношении наркозависимых. Тбилиси попытался применить более "гуманный" подход, продвигаемый некоторыми западными теоретиками. В 2009 г. была объявлена амнистия для сотен ранее осуждённых за употребление наркотиков<sup>28</sup>. Одновременно начинает сокращаться число вновь арестованных по той же статье.

С 2008 г. в республике начались "метадоновые программы" (замещение принимаемых наркотиков легальным препаратом метадон, распространяемым под контролем медиков). В Грузии на неё возлагают очень большие надежды. На начало 2011 г. в масштабах страны в них участвовало более 1 тыс. человек, и грузинские представители активно рекламировали этот опыт за рубежом<sup>29</sup>.

Международная практика применения подобного рода программ даёт весьма сомнительные результаты. "Наркоманы не только не излечиваются от зависимости, но и нередко совмещают приём метадона с употреблением других (в том числе запрещённых) психоактивных веществ. Например, в сравнительном изучении эффективности налтрексоновой и метадоновой программ в городе Перт (Австралия) было обнаружено, что среди больных, находящихся на низкопороговой метадоновой программе, 72,7 % злоупотребляют бензодиазепинами, 56,8 % – опиатами, 54,5 % – препаратами конопли, 9,1 % – амфетаминами, 4,4 % – кокаином... – отмечают наркологи. – Понятно, что при таком положении дел назначение метадона не оправдывает себя ни в качестве средства предотвращения преступлений, ни как профилактика передачи инфекций. Поэтому отношение к заместительным метадоновым программам в мире далеко неоднозначное и в некоторых странах, ранее широко их поддерживавших (например, в Соединённых Штатах и Великобритании), их количество постепенно сокращается"<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Парламент Грузии проголосовал за амнистию для потребителей наркотиков // Эхо Кавказа. 2009. 6 ноября.

<sup>29</sup> Грузия, Россия: два подхода к проблеме наркомании // Грузия-Online. 2011. 24 сентября.

<sup>30</sup> Белогуров С. Б. Стокгольмский опыт лечебной программы с метадоновой поддержкой / С. Б. Белогуров // Наркозона : интернет-сайт. 2011.

К сожалению, не представляется возможным чётко определить последствия "жёсткого" и "мягкого" курса грузинского руководства в вопросе борьбы с наркотиками. Официальные данные о численности наркоманов в республике публикуются нерегулярно. Независимые социологические исследования проводятся чаще, но объектом их изучения в основном становятся разнородные группы населения.

Доступные данные позволяют лишь утверждать, что к концу 2000-х гг. в Грузии проблема наркомании стояла очень остро. По результатам последних исследований доля потребителей "тяжёлых" наркотиков среди жителей крупных городов составляет от 2 до 5 % (среди населения от 18 до 64 лет)<sup>31</sup>. А среди школьников Тбилиси в возрасте 16 лет доля употребляющих различные виды наркотиков, включая лёгкие, достигает 20 %<sup>32</sup>.

Последнее указывает на то, что в обществе так и не удалось кардинально изменить отношение к наркомании, и данная проблема продолжает своё воспроизводство.

Большую тревогу вызывает сам факт метаний грузинского руководства между жёсткими полицейскими мерами 2006 г. и "либеральным подходом" 2009 г. Пока все они показывают полную неэффективность, с одной стороны, в силу слабой реализации – с другой, из-за социальных причин наркомании, которые так и не удалось уничтожить. Это заставляет грузинское руководство шарахаться из крайности в крайность, пытаясь найти хоть какое-то средство для борьбы со страшной бедой республики.

<sup>31</sup> Estimating the Prevalence of Injection Drug Use in Five Cities of Georgia. P. 9.

<sup>32</sup> Baramidze L., Sturua L. The Alcohol and Other Drug Use in Georgian Students. Program of Assistance for the Prevention of Drug Abuse and Drug Trafficking in the Southern Caucasus, 2009 / L. Baramidze, L. Sturua. P. 29.

## Глава 4

### БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Основной целью системных преобразований власти была борьба с коррупцией – развал системы коррупционных связей в результате кадровых перестановок и устранение коррупционных ситуаций путём сокращения или отмены государственного контроля в ряде областей. Снижению коррупции должны были также способствовать повышение должностных окладов, введение системы "провокаций" в полиции (провоцирования дачи и принятия взяток с целью разоблачения потенциальных коррупционеров и взяточдателей<sup>1</sup>) и т.п.

Идея победы над коррупцией составляет важную часть официальной пропаганды Грузии и позиционируется как основное достижение режима Саакашвили<sup>2</sup>. В российских средствах массовой информации, симпатизирующих правительству Грузии, также встречаются очень высокие оценки антикоррупционных мер правительства, в том числе создания "полиции, которая вообще не берёт взятки"<sup>3</sup>.

Прежде всего, хотелось бы подчеркнуть, что утверждения о полном искоренении коррупции в Грузии являются очевидным полемическим преувеличением. Факты коррупционных действий в различных сферах регулярно оглашаются даже в грузинской печати<sup>4</sup>. Коррупция распространена, в том числе в грузинской

<sup>1</sup> В российском уголовном праве, например, подобная практика запрещена (ст. 304 УК РФ). Контроль над процессом получения взятки допустим только в случае, если она является реализацией ранее заключённой без участия полиции договорённости.

<sup>2</sup> Например: "Наиболее серьёзным достижением грузинских властей за последнее время стала упорная и успешная борьба с коррупцией. Об этом заявил премьер-министр страны Николай Гилаури на прошедшем вчера в гостинице "Тбилиси-Мариотт" австро-грузинском брифинге" (Сакартвело: новости Грузии. 2010. 25 июня).

<sup>3</sup> Ср.: "Полиция в Грузии не берёт взятки. Не в принципе, а вообще..." (*Латынина Ю.* Беспощадная модель свободного государства / Ю. Латынина // Новая Газета. 2008. № 3).

<sup>4</sup> Например: Сакартвело: новости Грузии. 2011. 13 ноября; Там же. 15 ноября.

полиции, в рамках механизмов, созданных в послереволюционной Грузии. В частности, известны случаи вымогательства денег полицией под угрозой применения 274-й статьи, предусматривающей ответственность за употребление наркотиков<sup>5</sup>.

О крайней степени криминализации полиции может свидетельствовать скандальное дело об убийстве сотрудника "Объединённого грузинского банка" Сандро Гиргвлиани группой офицеров департамента конституционной безопасности МВД во главе с руководителем одного из его управлений Гией Алания. По официальной версии, расправа стала итогом ссоры у одного из городских кафе, где С. Гиргвлиани плохо отозвался об одном из сотрудников пресс-службы министерства. Полицейские в отместку вывезли Сандро и его друга Левана Бухайдзе в пригород Тбилиси и жестоко избили, в результате чего С. Гиргвлиани погиб, а Л. Бухайдзе удалось бежать. Преступники отбыли наказание общей продолжительностью 3 года, после чего попали под амнистию<sup>6</sup>.

Данный эпизод показывает степень неадекватной жестокости сотрудников одного из элитных подразделений МВД республики и их явную убеждённость в собственной безнаказанности.

Грузинская сторона часто указывает на то, что успехи в борьбе с коррупцией прослеживаются по опросам населения<sup>7</sup>. К сожалению, динамику этого показателя практически никто не пытался внимательно изучить. Поэтому в табл. мы представим данные социологических опросов в Грузии об уровне коррупции в 2004–2010 гг., проведённых при участии Международного республиканского института (США).

Как видим, с 2005 по 2011 г. в Грузии не произошло каких-либо радикальных изменений в области распространения коррупции. Социологические опросы стабильно фиксировали высокую долю респондентов (95–97 %), заявлявших, что они не были вынуждены давать взятки и не получали соответствующих предложений.

<sup>5</sup> Федорей И. Каждый десятый грузин – наркоман / И. Федорей // Фонд "Город без наркотиков". М., 2010.

<sup>6</sup> Громкое убийство снова обостряет политическую обстановку // Civil.ge. 2006. 7 марта; Зедгенидзе Г. Тёмная сторона грузинской полиции / Г. Зедгенидзе // Слон. 2012. 31 января.

<sup>7</sup> Буракова Л. А. Почему у Грузии получилось? / Л. А. Буракова. М. : Юнайтед пресс, 2011. С. 73.

Уровень коррупции 2004 г. немного выше, что может быть связано с другой методологией исследования (см. примечание). Так или иначе, на протяжении 2004–2010 гг. доля респондентов, не дававших взяток, стабильно превышала 90 %, что является очень высоким показателем<sup>8</sup>.

Таблица

Ответы на вопрос "Сталкивался ли респондент  
в течение года с коррупцией?", %<sup>9</sup>

|                                       | 2004             | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|------------------|------|------|------|------|------|------|
| Да                                    | 7,0 <sup>*</sup> | 3,8  | 2,0  | 2,0  | 1,0  | 0,8  | 0,4  |
| Нет                                   | –                | –    | 96,0 | 95,0 | 95,0 | 97,0 | 96,0 |
| Отказ отвечать /<br>отсутствие ответа | –                | –    | 1,7  | 3,0  | 4,0  | 1,6  | 3,5  |

<sup>\*</sup> В 2004 г. вопрос предполагал не личный опыт респондента, а коллективный опыт его семьи.

Сами по себе эти данные близки к результатам некоторых других международных исследований. Например, грузинские опросы "Transparency International" 2004–2005 гг. показывали примерно тот же уровень коррупции в 5–6 %<sup>10</sup>.

Однако мы не рассматриваем возможность использования этого показателя для международных сопоставлений из-за заметных аномалий. Уровень коррупции, фиксируемый аналогичными

<sup>8</sup> В России соответствующий показатель за 2011 г. ниже 80 %. Формулировка вопроса в анкете Фонда "Общественное мнение": "Сталкивались ли вы лично за последние год-два с тем, что какой-нибудь госслужащий (должностное лицо) просил или ожидал от вас неофициальную плату, услугу за свою работу?" (Доминанты 2011. 12 мая. № 18–19. С. 33).

<sup>9</sup> Формулировка вопроса в исследовании 2004–2005 гг.: "Сталкивались ли Вы с предложением дать взятку государственному или муниципальному служащему в течение 2004/2005 года?" (Crime victimization. Fear of Crime, Fraud, Corruption & Policing. Based on a nation-wide public survey, with a focus on four districts of the Samegrelo Region. Tbilisi ; Geneva : TC Team Consult, 2006. P. 22). Исследования МРИ 2006–2010 гг.: "Были ли Вы за последние 12 месяцев в ситуации, когда были должны дать взятку за получение услуг?" (Georgian National Study. October 27 – November 11, 2011 / International Republican Institute (IRI), Baltic Surveys Ltd. ; The Gallup Organization. P. 9).

<sup>10</sup> Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2004. Berlin : Transparency International, 2004. P. 22. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2005. Berlin : Transparency International, 2005. P. 23.



опросами в соседней Армении, где данная проблема стоит очень остро, также ниже 10 %, хотя там этот показатель нельзя связать со значимыми антикоррупционными реформами<sup>11</sup>.

Можно предположить, что из-за специфики кавказской "коррупционной культуры" сообщения о случаях дачи взяток не подходят под стандартные формулировки опроса или же нейтрально оцениваются респондентами. Кроме того, здесь может сказываться та же проблема откровенности респондентов с "чужаками", о которой мы писали выше.

Попытаемся интерпретировать доступные данные применительно к Грузии. Если какие-либо перемены в сфере борьбы с коррупцией и были достигнуты после "революции роз", то они, согласно приведённой статистике, могут относиться только к 2003 г., данными за который мы не располагаем. Однако он предшествовал реформам полиции и административного аппарата, так что успех не мог быть достигнут благодаря таковому.

Возможность значительных успехов в борьбе с коррупцией в наиболее ранний период реформ, до перевыборов президента, вызывает определённые сомнения. Существуют экспертные оценки, указывающие на отсутствие серьёзных подвижек в борьбе с коррупцией в первые годы правления режима М. Саакашвили. Например, в 2005 г. один из грузинских криминологов Александр Кухианидзе констатировал: "Несмотря на явные успехи руководства Грузии в борьбе с коррупцией на высшем уровне власти, она всё же остаётся острой проблемой для среднего и низкого бюрократического звена и будет оставаться таковой вплоть до институционального завершения реформ"<sup>12</sup>.

Однако некоторые результаты исследований 2000–2003 гг. демонстрируют значительно более высокий уровень коррупции<sup>13</sup>, чем

<sup>11</sup> Data Collection: Corruption in Georgia, March 2012 / Caucasus Resource Research Center. P. 6.

<sup>12</sup> Кухианидзе А. В. Коррупция и преступность в Грузии после "розовой" революции / А. В. Кухианидзе // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия : сб. науч. тр. / под ред. Н. А. Лопашенко ; Саратовский Центр по исслед. проблем организованной преступности и коррупции. Саратов : Сателлит, 2005.

<sup>13</sup> Уровень коррупции в Тбилиси в 2000 г. оценивался в 17 % против менее 4 % в 2005 г. ( Crime victimization. Fear of Crime, Fraud, Corruption & Policing... P. 22).

приведённые выше данные 2004–2010 гг. Впрочем, они опять же не поддаются прямому сопоставлению из-за разницы методологий.

Таким образом, нет точных данных о том, удалось ли М. Саакашвили добиться значимого снижения коррупции в Грузии. Нет сомнений, что его реформы должны были дать тот или иной эффект.

Речь идёт в первую очередь о декриминализации определённых видов деятельности. Так, сокращение государственного контроля над дорожным движением и пожарной безопасностью несколько повысило опасность для жизни и здоровья людей, однако уничтожило почву для коррупции. Например, если процедура выдачи водительских прав максимально упрощена и фактически избавлена от медицинских ограничений, то незачем платить полицейскому за их получение, так как вероятность отказа в этом и так невелика.

В ряде других случаев коррупция "легализовывалась" путём отказа от оказания определённых услуг. В частности, речь идёт об отмене бесплатной медицины для всех, кроме лиц, живущих за официально определённой границей бедности. Прочим гарантирована только срочная психиатрическая помощь, лечение туберкулеза, других социально опасных заболеваний и т.п. Вкупе с массовой приватизацией больниц это фактически должно было превратить коррупцию в медицине в "легальные услуги"<sup>14</sup>.

С точки зрения пациента это мало что меняло, однако власть и бизнес, очевидно, выигрывали от столь "радикального" решения проблемы коррупции в здравоохранении.

Так или иначе, "легализация коррупции" (термин Л. Бураковой) и отказ от государственного регулирования многих областей должны были явочным порядком исключить массу потенциально коррупционных ситуаций, пусть ценой сокращения социальной и бытовой защищённости жителей республики. Однако на фоне этих перемен продолжалось формирование новой коррупционной культуры, характерной для эпохи М. Саакашвили, о которой мы поговорим ниже.

---

В 2003 г. уровень коррупции в Грузии, по данным центра GORBI, доходил до 35 % (Data Collection: Corruption in Georgia, March 2012 / Caucasus Resource Research Center. P. 74).

<sup>14</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 159. Мы пишем "теоретически", поскольку на деле коррупция продолжала своё существование на уровне врачей уже частных больниц. (Там же. С. 148.)

## Новые коррупционные системы в Грузии

После "революции роз" в стране возникли принципиально новые коррупционные механизмы. К их числу относится система государственного рэкета против частного бизнеса с целью получения "добровольных пожертвований"<sup>15</sup>.

В ноябре 2003 г. при большинстве "силовых" министерств (МВД, Минобороны) были созданы специальные "внебюджетные счета", которые сначала использовались для внесения средств функционерами предыдущего режима, что помогало им таким образом впоследствии освободиться от репрессий. Часть этих средств поступала в государственный бюджет, часть оставалась на этих счетах<sup>16</sup>. Затем "внебюджетные счета" стали использоваться для сбора "добровольных пожертвований". Первоначально эта практика была направлена против бизнесменов, которых новая элита считала ставленниками предыдущей, однако, по ряду данных, она существенно расширилась и приняла характер неофициального налогообложения. Подобному вымогательству подвергался и национальный, и иностранный бизнес.

Точных данных о масштабах подобной практики нет, но по сообщениям западной прессы, в 2005 г. деньги на эти счета регулярно вносились 30 компаниями. В общей сложности на них было аккумулировано 500 млн лари (около 277 млн дол. по курсу на тот момент). Какие-либо официальные цифры оглашало только Министерство обороны, по данным которого в 2004–2006 гг. ведомством были получены 35 млн лари (29 млн дол.)<sup>17</sup>.

Последняя практика имела в ряде случаев характер передела собственности: власть требовала от бизнесменов "добровольной" передачи активов государству. Это привело, по данным нотариусов, к скачкообразному росту дарения собственности в Тбилиси<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Papava V. Georgia's Economy / V. Papava. P. 202–203, 204–205.

<sup>16</sup> Папава В. "Розовые" ошибки МВД и Всемирного банка в Грузии / В. Папава // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 145–146.

<sup>17</sup> Anjaparidze Z. Georgian Government Questioned about Secret Funds / Z. Anjaparidze // Eurasia Daily Monitor. 2006. Vol. 3, iss. 71.

<sup>18</sup> Kupatadze A. 'Transitions after Transitions': Colored Revolutions and Organized Crime in Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan : A Thesis Submitted for the Degree of PhD

Так были захвачены крупные пакеты акций машиностроительных заводов "Эльмавалмешенебели" (29 % акций) и "Электровагоншемкетебели" (42 %), а также 61 % акций Жинвальской ГЭС на реке Арагви<sup>19</sup>.

По утверждению ряда западных инвесторов, в некоторых случаях использовались более сложные схемы захвата. Например, активы Руставского металлургического завода были перехвачены у итальянских инвесторов с использованием процедуры банкротства. По заявлению директора компании ARES, ситуацию предлагали разрешить коррупционным путём. За решение "проблем" глава грузинской Торгово-промышленной палаты Эроси Кицмаришвили требовал передачи 25–30 % акций завода под свой контроль<sup>20</sup>. Весьма характерно, что РМЗ и в будущем неоднократно менял собственников, что сопровождалось обвинениями властей в рейдерстве и коррупции<sup>21</sup>.

Следует подчеркнуть, что данная практика была достаточно распространена на всех уровнях и касалась в том числе представителей малого бизнеса. Доклад одной из международных правозащитных организаций фиксирует жалобы на подобный захват властями прав собственности на небольшие магазины и кафе в Тбилиси<sup>22</sup>.

Наибольшая волна захватов заведений общепита пришлась на 2005–2006 гг. Чиновники требовали от бизнесменов подарить бизнес, так как лицензия на его ведение была получена при прошлом режиме, как они утверждали, незаконным путём<sup>23</sup>. Кроме того, сообщается, что в ряде случаев подобные схемы носили откровенно криминальный характер, когда чиновники действовали в интересах

---

at the University of St. Andrews / A. Kupatadze. St Andrews: School of International Relations, University of St Andrews, 2010. P. 167–170.

<sup>19</sup> Ibid. P. 167–168.

<sup>20</sup> Корна А. Инвесторов вытесняют из Грузии / А. Корна // Металлы Евразии. 2006. № 2.

<sup>21</sup> Подробнее см.: Болотникова С. Стальная схватка за Руставский металлургический / С. Болотникова // Georgia Times. 2009. 20 ноября.

<sup>22</sup> The Big Eviction. Violations of Property Rights in Georgia. Tbilisi : Human Rights Centre (HRIDC). 2008. P. 11–13.

<sup>23</sup> Property rights in post-revolutionary Georgia. Tbilisi : Transparency International. Georgia, 2007. P. 2.

не своих ведомств, а других бизнесменов, которым передавалась захваченная собственность<sup>24</sup>.

Один из таких случаев получил широкую огласку и даже дошёл до суда<sup>25</sup>. К грузинскому бизнесмену Джемалю Сванидзе обратился представитель президента республики в национальном парламенте Дмитрий Китошвили. Он "предлагал" продать некоему Гураму Гогуа долю в 2,6 % акций сотового оператора "Geocell" за 250 тыс. дол. при фактической стоимости в 10 млн. Внезапный интерес к судьбе активов Д. Сванидзе власти проявили в 2007 г., когда друг и политический союзник Д. Китошвили, бывший министр обороны И. Окруашвили принял решение уйти в оппозицию. Тогда по "делу Сванидзе" арестовали обоих.

Позже оба были отпущены под залог, И. Окруашвили скрылся за границей, был заочно осуждён грузинским судом, а в эмиграции поделился с прессой многими интересными подробностями функционирования "революционного" руководства Грузии<sup>26</sup>.

Наконец, можно выделить такой специфический вид "неофициальных" поборов, как принуждение бизнеса к покупке определённых товаров и услуг. Так, в 2006 г., когда экспорт грузинского вина в Россию был прекращён в связи с позицией российских органов санитарного надзора, М. Саакашвили потребовал от представителей грузинского бизнеса купить по 10 т винограда<sup>27</sup>.

Волна неофициальных конфискации и государственного рэкета спала в 2006 г. в связи с многочисленными протестами иностранных спонсоров Грузии. Тогда внебюджетные счета были официально ликвидированы. Однако система вымогательства и захвата собственности в пользу государственных ведомств, основанная на сходных принципах, продолжала действовать и дальше, уже в сугубо криминальных интересах отдельных чиновников.

<sup>24</sup> The Big Eviction. P. 14; Kupatadze A. Op. cit. P. 167.

<sup>25</sup> Новиков В. Друг должен сидеть в тюрьме / В. Новиков // Коммерсантъ. 2007. 20 сентября; Парламентский секретарь президента задержан по обвинению в вымогательстве // Civil.ge. 2007. 25 сентября.

<sup>26</sup> Александров Д. Окруашвили получил срок / Д. Александров // Взгляд. 2008. 28 марта.

<sup>27</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 134.

Существуют и более привычные виды коррупции и покровительства чиновников отдельным фирмам. Можно вспомнить такое громкое коррупционное дело времён расцвета правления М. Саакашвили (2007 г.), как раскрытие преступной сети в налоговом департаменте Министерства финансов. Тогда был арестован 31 человек, в том числе 12 предпринимателей, изъято 50 тыс. дол. и 100 тыс. лари, которые в виде взяток давали налоговикам за неучтённую продукцию представители различных магазинов и компаний. Среди них был оптовый рынок Лило, а также магазины "Адидас", "Найк" и "Джордано".

Подводя итоги этого дела, заместитель генерального прокурора Грузии Каха Коберидзе подчеркнул в беседе с журналистами, что "в результате расследования стало ясно, что взяточничество в налоговой системе Грузии очень распространено и всё это подтверждается уликами и доказательствами"<sup>28</sup>.

Пример Грузии, к сожалению, наглядно показывает, что создание системы, нарушающей закон, пусть даже с лучшими целями и побуждениями, ведёт к расцвету этой незаконной деятельности уже в личных целях исполнителей. Единожды усвоенные приёмы преступной деятельности могут быть применены вновь уже в сомнительных или откровенно криминальных целях. По сути, подобная практика неизбежно развращает государственный аппарат снизу доверху.

Речь в том числе и об "элитарной коррупции", наличие которой категорически отрицают современное руководство Грузии и лично М. Саакашвили<sup>29</sup>. Однако существуют многочисленные свидетельства подобного рода преступлений со стороны представителей высшего грузинского руководства. Несмотря на антикоррупционные меры нового режима, во вновь сформированных структурах власти возникли новые коррупционные сети. Известны случаи, когда к первым лицам Грузии вынуждены были обращаться официальные представители иностранных государств с просьбами защитить их бизнесменов, действующих в республике, от криминальных посягательств высокопоставленных госчиновников<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Задержанных в Грузии налоговиков не отпустят под залог // Кавказский узел. 2007. 21 марта.

<sup>29</sup> Ср.: Буракова Л. А. Указ. соч. С. 21.

<sup>30</sup> Kupatadze A. Op. cit. P. 171–173.

В судебном порядке доказаны факты коррупции со стороны высокопоставленных чиновников в Минприроды. Несколько чиновников из руководства Агентства лесного хозяйства, включая его главу Папану Хачидзе, было арестовано по обвинению в коррупции и перераспределении лицензий на разработку леса в пользу своих компаний "ГринЛайф" и "Леспроект"<sup>31</sup>.

Дело с обвинениями в коррупции И. Окруашвили, эмигрировавшего во Францию, мы уже упоминали. Аналогичным образом из страны эмигрировал начальник Специального оперативного департамента МВД Ираклий Кодуа, также входивший в ближайшее окружение М. Саакашвили. После отъезда И. Кодуа в Европу в прессе появились публикации о том, что он и его семья располагают значительным состоянием неизвестного происхождения и владеют дорогостоящими активами<sup>32</sup>. Со слов его бывшего подчинённого Темура Ревазишвили, известно о его причастности к наркоторговле<sup>33</sup>.

Кроме того, И. Кодуа был косвенно вовлечён в наркоскандал, связанный с грузинской налоговой полицией. Он добивался уничтожения аудиозаписей, изобличавших высших госчиновников в наркомании и связях с наркоторговлей. Официальной информации грузинской полиции о преступной деятельности И. Кодуа нет, однако известно, что властями был арестован его бывший заместитель Каха Мисерели, которого обвиняли в связях с украинской организованной преступностью<sup>34</sup>.

Есть сообщения о причастности к коррупции и первых лиц "революции роз" 2003 г. Утверждают, что под контроль З. Жвания

<sup>31</sup> В Агентстве лесного хозяйства ещё одним Хачидзе стало меньше // Новост.ге. 2010. 17 декабря.

<sup>32</sup> "По имеющейся информации, семья Ираклия Кодуа владеет целым рядом бизнес-активов. В их числе авикомпания "Sky Georgia" (ранее – "Грузинские Национальные Авиалинии"), столичная гостиница и казино "Сакартвело", бизнес-центр "Пиримзе", бывшее здание издательства "Самшобло", торговый центр "Лило Сити", а также ряд других объектов недвижимости. Бизнес-интересы семьи И. Кодуа представляют его мать – Лаура Гачава, а также его младшие братья – Давид и Георгий Кодуа. По оценкам экспертов, общий капитал семьи И. Кодуа оценивается в сумму около USD 100.000.000" (NRegion. 2010. 27 января).

<sup>33</sup> Наскидашвили Н. Наркотическая республика Грузия / Н. Наскидашвили // Россия – Грузия: экспертный диалог. 2010. 6 июля.

<sup>34</sup> Гелашивили С. Вано Мерабишвили арестовывает своих приближённых / С. Гелашивили // Новости. 2010. 22 июня.

после его прихода к власти попал ряд активов, связанных с товарным обменом с Арменией и Азербайджаном, в том числе Садахлинский приграничный рынок (Марнеульский район), оптовый рынок Лило (Тбилиси), таможенные посты "Красный мост" (азербайджано-грузинская госграница) и Садахло (грузино-армянская госграница). До этого их контролировали бывший министр финансов Мириана Гогиашвили и некий Теймураз Супаташвили, арестованный по приказу М. Саакашвили.

З. Жвания якобы получал с этих объектов до 400 тыс. дол. в неделю, а деньги для него собирал Рауль Юсупов, в ходе встречи с которым З. Жвания и погиб<sup>35</sup>. Также в последнее время стала появляться информация о причастности к коррупции ближайших родственников М. Саакашвили, в том числе матери президента – Гиули Аласания<sup>36</sup>.

Высших государственных чиновников обвиняют и в манипуляциях в процессе приватизации госактивов. Например, сообщалось, что чешская компания "Энерго-Про" приобрела две дистрибьюторские энергокомпании и 6 гидроэлектростанций по заниженной цене в 123 млн дол., хотя изначально была готова заплатить 312 млн<sup>37</sup>. Действительно, если судить по открытым сообщениям, со стоимостью сделки произошло нечто странное. В 2006 г. по итогам конкурса СМИ сообщали о сумме сделки в 312 млн, с перечислением стоимости активов, однако в 2007 г. эти миллионы внезапно сократились почти в три раза<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Интервью с президентом Национальной Ассамблеи Азербайджанцев Грузии (НААГ) Дашгыном Гюльмамедовым // Day.az. 2007. 9 октября.

<sup>36</sup> Багатурия продолжает копать под президента и его семью // Апсны. 2012. 30 марта; Грузинские депутаты отказались слушать информацию о коррупции в семье М. Саакашвили // Regnum. 2012. 31 марта.

<sup>37</sup> "Новые правые" направляют президенту пять вопросов перед его выступлением в Парламенте // Civil.ge. 2007. 17 марта. Есть сведения, что эта компания фактически представляла в Грузии интересы российской корпорации "РАО ЕЭС" (Потапов А. Перевооружение армии Грузии накануне вооружённого конфликта в Южной Осетии оплатил Анатолий Чубайс? / А. Потапов // Нанофокус. Модернизация и метаморфозы. 2012. 30 июля).

<sup>38</sup> Чешская Energo Pro купила 8 объектов электроэнергетики Грузии за 312,3 млн дол. // РБК-Украина. 2006. 20 июня; Чешская компания входит на энергетический рынок Грузии // Civil.ge. 2007. 5 февраля.



Разумеется, расследование этих и многих других случаев и наказание коррупционеров – внутреннее дело грузинского общества и государства, поэтому мы воздержимся от комментариев. Ограничимся лишь констатацией, что "простые меры" не всегда оказываются эффективными при искоренении социального зла, пустившего глубокие корни в обществе.

Коррупция, интегрированная в систему экономических и политических отношений, зависит не столько от конкретных людей, сколько от сложившейся системы, и может быстро и незаметно поражать новичков государственной элиты, даже если они шли "во власть" с жёстким и бескомпромиссным настроем.

Подчеркнём, что ещё до "революции роз" Грузия сталкивалась с серьёзнейшими коррупционными проблемами. Режим Саакашвили действительно предпринимал меры по сокращению коррупции вплоть до отказа от государственного регулирования многих сфер экономической жизни, радикального обновления государственного аппарата и т.п., однако собранные нами данные позволяют говорить лишь об ограниченных успехах в данной области.

Отказ от госрегулирования вызвал массу побочных эффектов, о которых мы писали выше, а также лишил государство возможности вести регулируемую политику в ряде сфер, включая финансы и кредитование.

## Глава 5

### СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Наконец, рассмотрим влияние реформ М. Саакашвили на социально-экономическое положение населения страны. Характер и значение изменений в положении населения Грузии после "революции роз" вызывают большие споры. Современный Тбилиси можно назвать "городом контрастов", так как он может дать внимательному путешественнику примеры как ухоженных улиц и блестящих новостроек, так и полуразрушенных зданий и бедности.

Немецкий журналист Штефан Шолль говорил даже: "Существует двухэтажная Грузия. Первый этаж предназначен для иностранцев, для показа представителям западных государств. Здесь всё на высшем уровне, высокая культура, изысканная архитектура, блестящая кухня, очень воспитанные люди, на улицах почти не видно полицейских. Одним словом, всё на высшем уровне. Хотя я попал и на второй этаж этой Грузии, и там реальность выглядит совсем по-другому"<sup>1</sup>.

Однако мы попытаемся обобщить социальный опыт 2000-х гг. всех "этажей" Грузии, сколько бы их не выделили. В табл. 1 мы рассматриваем динамику ключевых показателей, характеризующих благосостояние населения в 2001–2011 гг.

Таблица 1

Динамика показателей благосостояния жителей Грузии\*

|                                                                  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Средний душевой доход, лари                                      | 34,0 | 40,8 | 45,9 | 50,3 | 59,7  | 68,5  | 81,3  | 103,3 | 114,7 | 132,1 | –     |
| Уровень цен, %<br>(2005 г. – 100 %)                              | 79,0 | 83,4 | 87,4 | 92,4 | 100,0 | 109,2 | 119,3 | 131,2 | 133,4 | 142,9 | 155,1 |
| Число домохозяйств,<br>получающих социальную<br>помощь, тыс. ед. | –    | 68,6 | 80,4 | 90,7 | 89,4  | 56,9  | 33,3  | 26,8  | 22,6  | 20,2  | –     |
| Уровень безработицы, %                                           | 11,1 | 12,6 | 11,5 | 12,6 | 13,8  | 13,6  | 13,3  | 16,5  | 16,9  | 16,3  | –     |

\* Данные НСУГ.

<sup>1</sup> Дочия Ф. Штефан Шолль: Подобного тому, что творится у вас, не делают даже русские / Ф. Дочия // Georgia Times. 2009. 28 октября.

Как видно из приведённых данных, в период реформ М. Саакашвили наблюдалась положительная динамика душевого дохода населения. С 2003 по 2010 г. он вырос почти в 3 три раза, значительно опередив рост цен, который за эти 7 лет составил около 63 %. Впрочем, можно говорить о некотором замедлении темпов роста в сравнении с 2001–2002 гг. Рост душевого дохода за 2002 г. составил 22 %, в 2003 г. – 3, в 2004 г. – 5 %. В последующие годы рост дохода никогда не превышал 15 %. Кроме того, в этот период наблюдалась негативная тенденция роста инфляции. До 2004 г. включительно рост цен составлял 4,6–5,6 % в год, начиная с 2005 г. он достиг уровня в 8–10 %.

Тем не менее важно подчеркнуть, что инфляция не ликвидировала последствия роста доходов граждан Грузии. Это позитивно сказалось на уровне смертности населения, которая резко сократилась в 2005 г. Однако в 2009–2010 гг. этот показатель вернулся на дореформенный уровень.

Негативные социальные процессы начались не позднее 2007–2008 гг., когда было зафиксировано начало роста смертности. К этому периоду относится рост безработицы и доли населения, проживающего за чертой бедности. По официальным данным, она выросла в 2007–2010 гг. с 6,4 % до 9,7 %.

Следует подчеркнуть, что фактическая величина безработицы в Грузии значительно выше. Большинство населения республики проходит в статистике как "самозанятое", о чём мы уже упоминали. Преимущественно это сельские жители, не имеющие официальной работы, однако их доходы от обработки земли непостоянны и ничтожны. По данным экономистов, "в 2006–2008 гг. среднемесячный доход самозанятого на селе составлял 137 лари (в 2009 г. – 132,4 лари). Из них от продажи сельскохозяйственной продукции получалось лишь 30,4 лари (в 2009 г. – 29,2 лари), остальные доходы приходились на пенсию и продажу разного имущества"<sup>2</sup>.

Попытаться определить фактическую безработицу среди населения, в том числе скрытую, в массе самозанятых можно на основе самооценки населения, определяемой по социальным опросам.

<sup>2</sup> Когоушвили П., Зибзибадзе Г. Проблема капитализации человеческих ресурсов в аграрном секторе / П. Когоушвили, Г. Зибзибадзе // Сельское хозяйство Грузии. С. 45.

Согласно этим данным доля безработных составляет 31 % населения, а отсутствие работы является значительной проблемой для 56 % грузинских семей<sup>3</sup>. Ситуация в этой области практически не улучшалась, во всяком случае, в послевоенный период.

Положение с безработицей очень ухудшает новое трудовое законодательство. Оно существенно упрощает процедуру увольнения, отменяет ряд ограничений, связанных с продолжительностью рабочего дня, разрешает краткосрочные и даже устные трудовые контракты, что создаёт огромную свободу для предпринимателей в вопросах увольнения.

Кроме того, значительно были сокращены функции профсоюзов. Фактически Грузия отказалась от трёх- или четырёхсторонней модели трудовых отношений, где участвуют не только работник и работодатель, но также профессиональный союз и государство, выступающие с целью защиты прав работников. Классическая "двухсторонняя" система была признана несостоятельной ещё в начале прошлого века, и Запад перешёл к более сложной модели защиты трудовых прав. Однако Грузия вернулась к классическому минимализму.

Новый закон сильно ограничивает возможность забастовок, коллективных переговоров и договоров между трудовыми коллективами и хозяевами предприятий. В ряде случаев последние препятствуют созданию и деятельности профсоюзов на предприятиях.

По мнению председателя Объединённых профсоюзов Ираклия Петриашили, "действующий Трудовой кодекс не соответствует международным стандартам и обязательствам Грузии в соответствии с международными договорами. Трудоустроенный человек находится практически в бесправном положении, и работодатель имеет право в любое время уволить его без предварительного предупреждения, в том числе и на основании членства в профсоюзе или за деятельность в этой организации. ...Например, по той причине,

---

<sup>3</sup> Georgian National Study. International Republican Institute (IRI), Baltic Surveys Ltd. / The Gallup Organization, The Institute of Polling And Marketing with funding from the United States Agency for International Development. April 26 – May 4. 2011. Public attitudes in Georgia. National Democratic Institute (NDI). March 2011.

что на Хелвачаурской швейной фабрике хотели создать профсоюзы, турецкие хозяева уволили с работы 9 человек"<sup>4</sup>.

Во второй половине 2000-х гг. на фоне продолжающегося роста доходов населения наблюдается отрицательная динамика расширения "социального дна". У этого явления есть комплекс причин, связанных с социальной политикой правительства Грузии.

Власть пошла на ревизию системы социальной защиты и сокращение числа получателей социальных выплат. Последняя проводилась за счёт системы массовых проверок социальными работниками благосостояния лиц, претендующих на социальные выплаты, включающей обследование жилищ, изучение пищевого рациона и т.п.<sup>5</sup> Всего число получателей социальной помощи сократилось в 2003–2010 гг. в 4 раза. Власти указывают на то, что сокращение числа получателей помощи позволило увеличить её размер, однако несомненно, что эти меры внесли свой вклад в рост бедности в Грузии.

Рассмотрим и такой важный показатель, как изменение уровня питания и его структуры. В данной области зафиксированы позитивные изменения, повысилась и энергетическая ценность дневно-го рациона (табл. 2).

Таблица 2

Средний дневной рацион жителей Грузии, России и Армении  
в 2000–2007 гг., ккал<sup>6</sup>

| Страна  | Потребление     |                 |                 |
|---------|-----------------|-----------------|-----------------|
|         | 2000            | 2003            | 2007            |
| Грузия  | 2373,94/433,04* | 2708,69/525,32* | 2859,39/490,95* |
| Россия  | 2884,03/630,38* | 3107,68/696,43* | 3375,93/768,14* |
| Армения | 2133,45/357,19* | 2295,14/422,45* | 2279,87/544,3*  |

\* Животная пища.

Формально речь может идти об улучшении питания. Однако выясняется, что после "революции роз" рост уровня питания лишь продолжился, причём даже более медленными темпами, чем до неё.

<sup>4</sup> Цит. по: *Харазишвили М.* Иностранные инвесторы постоянно нарушают права грузинских сотрудников / *М. Харазишвили* // Бизнес-Грузия. 2010. 6 августа.

<sup>5</sup> *Буракова Л. А.* Почему у Грузии получилось? / *Л. А. Буракова.* М. : Юнайтед Пресс, 2011. С. 155–160.

<sup>6</sup> Интернет-сайт Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН.

В дореволюционный же период Грузия демонстрировала самые высокие темпы улучшения питания, при сохранении которых она имела шансы догнать к 2007 г. Россию, уровень питания жителей которой – один из лучших в СНГ. Однако режиму Саакашвили эту тенденцию сохранить не удалось.

Кроме того, качество рациона, определяющееся долей животной пищи, даже несколько ухудшилось за время его правления. Доля животной пищи упала с 19 до 17 %, причём по этому показателю Грузия начала отставать даже от Армении, которую недавно опережала. Это, видимо, обусловлено сокращением производства мяса и молока, которые отмечаются национальной статистикой и сегодня.

Неолиберальная идеология реформ оказала большое влияние на уровень социальной защищённости населения и в других сферах. Среди прочих аспектов социального курса правительства М. Саакашвили мы выделим проведённую в конце 2000-х гг. реформу здравоохранения, которая стала одним из главных проявлений социального неолиберализма в политике его режима.

Как и в прочих случаях, основу политики грузинского руководства составляла приватизация отрасли здравоохранения. Власти официально заявили, что не имеют средств для поддержания системы охраны здоровья на достойном уровне, поэтому снимают с себя ряд социальных обязательств в данной сфере.

Существовавшая до реформы система здравоохранения формально имела сильный государственный компонент финансирования, выплаты республиканского и муниципального бюджетов, которые должны были полностью или частично покрывать стоимость оказания медицинских услуг. Однако на практике система работала очень плохо: сказывались и недофинансирование расходов на здравоохранение, и слабая информированность граждан о своих правах в этой сфере и о том, какие услуги медицины полностью или частично финансируются государством<sup>7</sup>.

Попытки реформировать систему, в том числе на основе всеобщего медицинского страхования российского образца, потерпели неудачу из-за финансовых, организационных и политических причин.

<sup>7</sup> Georgia: Health system review // Health Systems in Transition. 2009. Vol. 11, № 8. P. 17.

Новое правительство решило порвать с этой практикой, полностью превратив здравоохранение в рядовую отрасль экономики. Министр труда, здравоохранения и социальной защиты Александр Квиташвили заявил в одном из своих интервью: "Для такого государства, как Грузия, абсолютно невозможно сохранить... 254 государственных больницы и осуществлять финансирование здравоохранения на желаемом уровне. По этой причине единственным выходом из ситуации, на наш взгляд, является частное медицинское страхование и сеть частных клиник"<sup>8</sup>.

Основу реформы составляла приватизация медицинских учреждений. Государство оставляло у себя на балансе лишь пять из всего множества существовавших больниц (военный госпиталь и несколько учреждений для нужд заключённых и ветеранов). Прочие больницы передавались частным инвесторам, которые должны были оказывать услуги на коммерческой основе. Чтобы обеспечить приобретение частниками больниц в бедных регионах, за каждое учреждение в Тбилиси инвестор получал "в нагрузку" несколько провинциальных больниц и сельских амбулаторий, которые был обязан отремонтировать, запустить или даже построить. Узкопрофильные больницы упразднялись, а специализированные отделения, включая психиатрию, надлежало открывать при учреждениях общего профиля.

Медицинская помощь оказывалась на основе наличных расчётов или медицинской страховки, причём от создания системы всеобщего медстрахования отказались ещё в 2004 г.: каждый страховал здоровье как мог и где мог<sup>9</sup>. Некоторую помощь получала только узкая прослойка тех, кто сохранил статус неимущих, нуждающихся в государственной помощи. Они получали именные ваучеры, на которые могли приобрести минимальную медицинскую страховку. В неё не входили многие медицинские услуги, но она давала право на минимум медицинской помощи.

Важно учитывать, что "бюджетная" страховка для малоимущих и доступные большинству населения коммерческие полисы

<sup>8</sup> Ломсадзе Г. Грузия прощается с государственной системой здравоохранения / Г. Ломсадзе // Eurasianet. 2008. 19 июня.

<sup>9</sup> На бесплатной основе оказывается помощь больным туберкулёзом, СПИДом, экстренная помощь, включая психиатрическую.

страхования содержат достаточно жёсткие лимиты на оказание медицинских услуг, что ограничивает возможность получения медицинской помощи.

Всего по состоянию на 2009 г. медицинскую страховку имели 1,4 млн граждан Грузии<sup>10</sup>. На 2012 г. минимум половина населения страны лишена доступа к страхованию. Сказываются и отсутствие единой государственной работы в этом направлении, высокие для многих граждан цены, уклонение коммерческих страховых компаний от страхования потенциально проблемных клиентов, тяжело-больных и пожилых.

К концу 2000-х гг. система здравоохранения республики отличалась низкой эффективностью и доступностью для населения (табл. 3). Сравнивая статистику медицинских услуг в Грузии и странах ЕС, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) даёт невысокую оценку грузинской системе охраны здоровья. "Уровни потребления как стационарной, так и амбулаторной помощи могут рассматриваться в качестве доказательств наличия проблем с доступностью медицинской помощи", – отмечается в годовом отчёте организации<sup>11</sup>.

Таблица 3

Показатели, характеризующие здоровье  
и медицинское обеспечение граждан Грузии в 2001–2010 гг.\*

|                                            | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009   | 2010   |
|--------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Уровень смертности, чел. на 1000 населения | 10,5  | 10,7  | 10,6  | 11,3  | 9,3   | 9,6   | 9,4   | 9,8   | 10,6   | 10,7   |
| Число зарегистрированных больных, тыс.     | 467,6 | 511,1 | 574,8 | 621,0 | 695,2 | 761,0 | 767,8 | 807,5 | 1169,5 | 1170,1 |
| Число больничных коек, тыс.                | 19,6  | 18,3  | 18,2  | 17,8  | 17,1  | 16,5  | 14,6  | 14,1  | 13,6   | 12,1   |
| Использование больничных коек, дней в году | 9,7   | 9,7   | 9,2   | 8,6   | 7,7   | 7,4   | 7,3   | 6,8   | 6,2    | 6,4    |
| Число обращений пациентов к врачам, млн    | 5,6   | 6,0   | 6,6   | 7,5   | 7,7   | 8,0   | 6,9   | 7,5   | 7,0    | 7,6    |
| Число пациентов "скорой помощи", тыс.      | 132,9 | 157,3 | 184,8 | 214,0 | 437,0 | 649,9 | 664,1 | 768,1 | 883,1  | 1074,2 |

\* Данные НСУГ.

<sup>10</sup> Буракова Л. А. Указ. соч. С. 158–160.

<sup>11</sup> Системы здравоохранения: время перемен. Грузия : Реферат обзора 2010. С. 4.



Хотя концепция реформы здравоохранения была утверждена ещё в 2007 г., официальные власти считают годом её запуска 2009. Фактически старт реформ также нужно отнести к 2009 г., так как из-за внутривластных проблем и войны реализация преобразований была фактически сорвана.

Рост числа больных, обратившихся к врачам, наблюдается весь изучаемый период и до, и после "революции роз". Сам по себе он может считаться позитивной тенденцией на фоне отмеченных выше замечаний ВОЗ. Однако важно определить, в какой мере реформы сказались на реальной доступности населению медицинских услуг.

Сворачивание медицинской инфраструктуры, сокращение больниц и их использования свидетельствуют скорее об обратном, причём этот процесс значительно ускорился в ходе правления М. Саакашвили. Сокращение больничной инфраструктуры происходило дважды: в 2005 г. на 11 % и в ходе реформы 2008–2009 гг. на 16 %.

Во многом процесс был обусловлен не только волей властей, но и элементарным разрушением советской медицинской инфраструктуры. По официальным данным, на 2008 г. в больницах использовалось менее 30 % мест, так как остальные фонды находились в непригодном состоянии<sup>12</sup>. Процесс носил объективный характер и был запущен до "революции роз", но следует признать, что меры "революционного" грузинского правительства не сдерживали, а ускоряли развал медицинской инфраструктуры.

Однако в 2005–2008 гг. ситуация компенсировалась экономическим ростом. Смертность к 2008 г. сократилась в сравнении с 2004 г. на 17 % (в частности, резко снизилась смертность от респираторных заболеваний), но реформа здравоохранения остановила этот процесс.

Для оценки доступности медицинских услуг мы прибегнем к более точным показателям: расчёту соотношения зарегистрированных больных и их обращений к врачебной помощи, в том числе услугам "неотложки" (табл. 4).

<sup>12</sup> Ломсадзе Г. Указ. соч.

Таблица 4

Показатели доступности медицинских услуг  
для больных в Грузии в 2001–2010 гг.\*

|                                     | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Число больных на одного врача       | 19,6 | 24,0 | 25,3 | 27,4 | 29,0 | 34,2 | 36,9 | 38,4 | 39,8 | 56,8 |
| Визитов к врачу на одного больного  | 12,2 | 11,8 | 11,6 | 12,2 | 11,1 | 10,6 | 9,1  | 9,3  | 6,0  | 6,5  |
| Вызовов "скорой" на одного больного | 3,5  | 3,2  | 3,1  | 2,9  | 1,6  | 1,8  | 1,2  | 1,1  | 1,3  | 1,1  |

\* Рассчитано по данным НСУГ.

Очевидно, что на протяжении всех 10 лет идёт снижение доступности услуг врачей для населения. Этот процесс шёл до прихода к власти М. Саакашвили и лишь усугубился в период его правления. Рост заболеваемости населения изначально просто вёл к повышению нагрузки врачей, которые при всём желании не могли бы справиться с нею, это вызывало очереди, коррупцию и снижение качества работы.

Однако реформа 2008–2009 гг. не улучшила положение населения. Фактически предложенное властями решение основывалось не на улучшении медицины, а на сокращении числа больных с помощью экономических рычагов. Приватизация закономерно вызвала рост цен на медицинские услуги, и теперь далеко не каждый больной мог позволить себе с прежней частотой обращаться к врачу или тем более требовать стационарного лечения<sup>13</sup>.

"Принятые в 2008 г. изменения были ориентированы на радикальное сокращение прав граждан на получение медицинской помощи в рамках государственных программ, выделение государственных средств только на нужды наиболее уязвимых домохозяйств, изменение процедуры закупки медицинских услуг", – констатировал доклад ВОЗ за 2010 г.<sup>14</sup>

В первый послереформенный год были отмечены многочисленные попытки граждан Грузии обойти новые правила, получая медицинскую помощь через вызов "скорой" – приём, широко применяемый грузинскими трудовыми мигрантами в России. Но, видимо, грузинская страховая система быстро пресекла эти поползновения.

<sup>13</sup> Georgia: Health system review. P. XIX; cp.: Ibid. P. 105.

<sup>14</sup> Системы здравоохранения: время перемен... С. 2.

В итоге реформа привела к катастрофическим последствиям для здоровья населения. В 2009–2010 гг. смертность жителей Грузии выросла на 11,2 %, преимущественно за счёт сердечно-сосудистых заболеваний. Уже в 2008 г. согласно данным статистики происходит заметный рост смертности, значительно превосходящий официально признанные потери в "августовской войне"<sup>15</sup>. Также был отмечен многократный рост числа "не диагностированных" причин смерти и заболеваний за тот же период, что наглядно показывает масштабы и последствия "отлучения" людей от медицины.

Впрочем, непосредственно медицинский персонал скорее выиграл от преобразований. По данным официальной статистики, в первые месяцы реализации программы приватизации доходы клиник повысились в 25–35 раз, а средние зарплаты врачей и медперсонала выросли в 20–25 раз<sup>16</sup>. Однако пациенты от преобразований явно не выиграли.

Позже, в 2010–2012 гг., государство пошло на некоторую корректировку своей политики в сфере здравоохранения. Запущен ряд программ по страхованию широких слоёв населения, госслужащих, пенсионеров, малолетних детей, в том числе на основе софинансирования, оплаты из бюджета до 25 % стоимости страховки. Есть надежда, что это отступление от неолиберальных доктрин поможет улучшить ситуацию со здравоохранением в республике.

То же можно сказать о всей социальной политике властей. Наметившаяся в последние годы тенденция к возобновлению в той или иной форме социальных программ внушает надежду, хотя явно мотивирована чисто популистскими соображениями. Причём с этой точки зрения политика весьма эффективна.

Важно подчеркнуть, что, несмотря на все описанные проблемы, М. Саакашвили удаётся сохранить высокий уровень поддержки населения. Крупные гранты и кредиты 2000–2010 гг. значительно оживили экономику. Несмотря на то, что они не привели к реальному росту занятости, иностранный "золотой дождь" теми или иными путями достигает многих в республике.

<sup>15</sup> По официальным данным, опубликованным в сентябре 2008 г., в ходе войны погибли и пропали без вести 356 граждан Грузии. (Москва насчитала почти в 20 раз больше убитых грузинских военных, чем Тбилиси // Полит.ру. 2008. 15 сентября.)

<sup>16</sup> Ломсадзе Г. Указ. соч.

Был запущен ряд стратегических предприятий, включая электроэнергетику, металлургию, лёгкую промышленность, что позволило активизировать хозяйственную жизнь в стране, повысить в той или иной мере средние доходы населения.

Кроме того, удалось стабилизировать работу коммунальных систем в стране. Хотя, по отзывам жителей республики, внеплановые отключения энергии случаются до сих пор даже в Тбилиси, из-за чего многие стараются приобрести собственные генераторы, но это бывает заметно реже, чем в прошлые годы.

Всё это дало населению надежду на лучшее будущее. В конце 2000-х гг. впервые за долгое время отмечен заметный рост рождаемости (рис.).

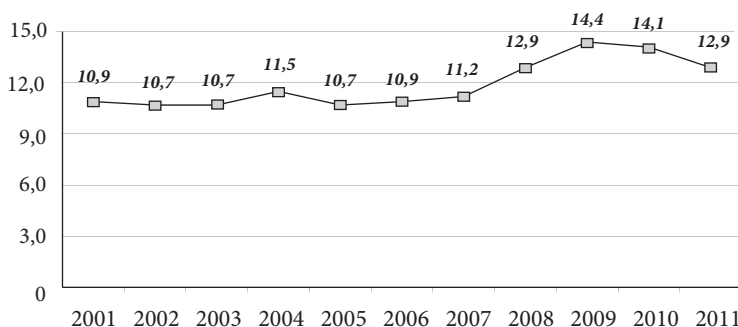


Рис. Рождаемость в Грузии на 1000 человек в 2001–2011 гг., по данным НСУГ

Эти успехи в сочетании с эффективной пропагандой позволили режиму Саакашвили заручиться поддержкой значительной части населения. Весной 2011 г. иностранные организации провели в Грузии два крупных исследования общественного мнения, которые позволяют составить общее представление о взглядах жителей страны на себя и окружающий мир<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Georgian National Study. International Republican Institute (IRI), Baltic Surveys Ltd. / The Gallup Organization, The Institute of Polling And Marketing with funding from the United States Agency for International Development. April 26 – May 4, 2011. Public attitudes in Georgia. National Democratic Institute (NDI). March 2011.

В целом общество лояльно относится к власти: 71 % граждан Грузии заявили, что они довольны работой президента и его администрации, столько же заявили об удовлетворённости работой правительства. Для сравнения: 53 % позитивно оценили функционирование судебной системы, 44 % – своего регионального руководства.

Громкие акции протеста в Грузии, осуществляемые оппозицией, не имеют достаточной социальной основы, чем и объясняется их провал. По данным социологов, 85–90 % населения осуждают любые радикальные формы протеста, до 50 % – вообще любую протестную активность. Это указывает на то, что кредит доверия общества для власти пока не растрочен полностью.

Между тем условия жизни в стране не столь уж хороши. Большинство жителей признают успехи власти в борьбе с коррупцией и обеспечении регулярного электроснабжения, однако жалуются на высокий уровень безработицы.

Важной проблемой для населения Грузии является потеря Южной Осетии и Абхазии, а также проблемные отношения с Россией. Но важно понимать, что в Грузии практически отсутствуют пророссийские симпатии. В мае 2011 г. более 80 % населения считали, что идёт "российская агрессия против Грузии".

Восстановление контроля над потерянными территориями считается одной из приоритетных задач страны, а поражение в конфликте с Россией в 2008 г. – крупнейшей неудачей действующей власти. Явные симпатии к российской позиции проявили лишь 0,2 % опрошенных социологами грузин.

Однако постепенно формируются и критические настроения. В ходе опросов многие указывают на стагнацию жизненного уровня, отсутствие значимых перемен к лучшему, однако эти настроения пока не трансформировались в политический протест против действующей власти.

## Глава 6

### ПАРАДОКС 2008 г.: ВОЙНА И ПОСЛЕ

Если есть единственная вещь, которую мы все должны знать о президенте Грузии Михаиле Саакашвили, то это то, что он не знает, когда остановиться. Как ребёнок перед горой конфет, он будет жадно есть до тех пор, пока ему не станет плохо...

*Саломе Зурабишвили, бывший министр иностранных дел Грузии<sup>1</sup>*

Было бы большой ошибкой рассматривать реформы режима Саакашвили как единый и неизменный процесс. Правильнее выделить два периода в правлении этого президента: 2004–2007 гг. и время после 2008 г., когда ряд событий привёл к радикальным изменениям в составе грузинской элиты и её политике.

К 2008 г. стало ясно, что развитие экономики Грузии зашло в тупик. Темпы экономического роста оставались невысокими по региональным меркам и были полностью зависимы от иностранного кредитования. Ситуацию не изменил даже запуск трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан в 2006 г. Ускорение роста иностранного долга и импорта товаров стало предвестником возможных экономических и политических потрясений, что, видимо, вызвало раскол в правящей группе.

В 2007 г. её покинул И. Окруашвили, выступивший в эфире телеканала "Имеди" с серией обвинений в адрес М. Саакашвили, включая коррупцию и убийства политических оппонентов. Во многом это напоминало действия самого М. Саакашвили, который перед уходом с поста министра юстиции выступил с обвинениями в коррупции своих коллег по кабинету. Однако "революционный режим" достаточно оперативно отреагировал на действия "фракции" И. Окруашвили: как мы упоминали выше, он и ряд его сторонников во власти были арестованы по обвинению в коррупции.

---

<sup>1</sup> Zourabichvili S. The Imedi TV hoax makes one thing clear: Georgia's president is out of control / S. Zourabichvili // The Guardian. 2010. March 22.

В ноябре 2007 г. последовала попытка свергнуть М. Саакашвили, повторив сценарий "революции роз". Начался массовый долгосрочный митинг у здания парламента с требованием отставки президента. Через несколько дней "тбилисский майдан" был разогнан полицией, которая в отличие от событий 2003 г. сохранила верность режиму, чем и предопределила исход событий.

Социологические исследования показывали, что доверие к правительству всё ещё достаточно велико, однако сам факт массовых выступлений плохо сказывался на восприятии страны иностранным бизнесом, представители которого понимали, что "гибкое" трудовое законодательство и низкий уровень зарплат, которые привлекали их в Грузию, могут достаточно быстро нагнетать общественное недовольство.

Чтобы разрядить ситуацию, М. Саакашвили пришлось даже провести досрочные выборы президента, на которых он вновь одержал победу в первом туре. Однако для фундаментального решения проблем можно было либо радикально изменить социально-экономическую политику в стране, либо найти способы нарастить темпы экономического роста.

Судя по всему, грузинское руководство не имело каких-либо планов решения проблем, стоящих перед страной, кроме нового массового привлечения внешних финансовых вливаний. Для этой цели предполагалось радикально увеличить государственный долг, и весной 2008 г. Грузия выпустила еврооблигации на сумму 500 млн дол.<sup>2</sup>

Однако рыночные механизмы были недостаточны для привлечения необходимых республике финансовых средств – нужны были политически мотивированные вливания. Между тем к 2007 г. этот источник начал иссякать: МВФ заявил о намерении прекратить свои программы в Грузии, считая задачу выполненной.

По всей видимости, правительство М. Саакашвили рассматривало в качестве решения всех проблем "маленькую победоносную войну", которая могла бы укрепить поддержку власти в обществе или хотя бы сплотить общество в условиях конфликта. Кроме того, неизбежное в этом случае ухудшение отношений с Россией должно было позволить добиваться от стран Запада новых финансовых вливаний, в том числе на оборону республики.

<sup>2</sup> Грузия выпустила первые еврооблигации // Civil.ge. 2008. 14 апреля.

Перед войной 2008 г. Грузия вкладывала значительные средства в подготовку армии. Следует подчеркнуть, что финансовая помощь со стороны западных стран, предназначенная для этих целей, поступала в республику ещё со времён Э. Шеварднадзе. В период правления М. Саакашвили ключевую роль в подобных программах стали играть средства национального бюджета, т.е. поступления от налоговых сборов и иностранных кредитов нецелевого характера<sup>3</sup>. Грузия активно наращивала собственный военный бюджет, в результате чего резко выросла роль национальных военных программ в ВВП (табл.).

Таблица

Расходы на оборону Грузии в 2004–2008 гг.<sup>4</sup>

|                                      | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Расходы на оборону,<br>млн дол.      | 97   | 203  | 388  | 940  | 1003 |
| Доля расходов на оборону<br>в ВВП, % | 1,8  | 3,2  | 4,9  | 8,0  | 8,1  |

Эти средства направлялись на перевооружение национальной армии, увеличение её численности и повышение денежного содержания военнослужащим. Процесс военной модернизации выходил далеко за рамки работ, направленных на создание условий для вступления страны в НАТО. В частности, наращивание численности вооружённых сил значительно превышало рекомендации альянса<sup>5</sup>. Поэтому военные реформы в Грузии можно рассматривать исключительно как подготовку к ведению войны.

В 2004 г. М. Саакашвили удалось решить проблему фактически независимой Абхазии политическим путём, без проведения масштабных военных операций. Заручившись поддержкой значительной части населения автономии, "революционный" режим смог добиться отставки регионального лидера А. Абашидзе и восстановить контроль Тбилиси над Абхазией. Однако в Южной Осетии и Абхазии этот вариант был нереализуем.

<sup>3</sup> Целуйко В. А. Реформирование грузинской армии при М. Саакашвили до Пятидневной войны 2008 г. / В. А. Целуйко // Танки августа / под ред. М. С. Барабанова. М. : Центр анализа стратег. технологий, 2009. С. 36.

<sup>4</sup> Там же. С. 37.

<sup>5</sup> Там же. С. 21.



Несмотря на создание в приграничных районах "витрин" нового грузинского режима, в частности "модернизированного" курортного поселения Анаклия на границе с Абхазией, идея воссоединения с Грузией пользовалась очень низкой популярностью среди жителей обеих самопровозглашённых республик. Между тем "собираение земель" было одной из ключевых политических идей команды М. Саакашвили, что заставляло пытаться решить её путём военного захвата.

Однако события августа 2008 г. показали, что подготовка вооружённых сил Грузии оказалась недостаточной для решения поставленных перед ними задач. Несмотря на то, что военные доктрины Грузии предусматривали вариант войны против сил крупной иностранной державы (России), армия оказалась неготовой к такому противостоянию. Господство российской авиации в воздухе в период конфликта вызвало деморализацию многих грузинских частей, что в итоге привело к вытеснению грузинской армии за границу Южной Осетии.

Дальнейшее отступление, потеря значительной части военной техники и ряда крупных баз показали, что военная реформа не смогла радикально изменить значение грузинских вооружённых сил на региональной политической карте. Война 2008 г. не решила политических задач Грузии, более того, привела к признанию независимости Абхазии и Южной Осетии Россией и некоторыми другими государствами. Однако эта война позволила Грузии добиться ряда чисто экономических выгод.

В частности, она вызвала интенсификацию внешней финансовой помощи. Грузинские экономисты называют это "военным парадоксом". Экономист Владимир Папавя отмечает, что "негативные последствия грузинского экономического кризиса были бы более печальными, если бы международное сообщество не расширило свою помощь" в послевоенный период. "Другими словами, – пишет он о войне 2008-го. – Вместе с заметным негативным воздействием, она, до известной степени, имела позитивные последствия для Грузии, поскольку страна получила международную помощь огромного размера"<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Papava V. Economic Transformation and the Impacts of the Global Financial Crisis in the Southern Caucasus / V. Papava // Non-Traditional Security Threats and Regional Cooperation in the Southern Caucasus / ed. Aydin M. Amsterdam : IOS Press, 2011. P. 24.

В октябре 2008 г. в Брюсселе состоялась конференция под эгидой Всемирного банка, которая приняла решение о выделении Грузии 4,5 млрд дол. грантов и кредитов. Минимальная доля этих средств предназначалась для собственно ремонта инфраструктуры, пострадавшей в ходе боевых действий (61 млн дол.). Наиболее значимыми статьями расходов стала компенсация бюджетного дефицита в 2008–2009 гг. (586 млн дол.) и поддержка национальных банков, которым было необходимо оплачивать внешний долг (850 млн дол.)<sup>7</sup>.

Кроме того, в республику поступил ряд более мелких пакетов помощи. 750 млн дол. выделил ВБ, кредит на 170 млн дол. – Международный банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития объявил о выделении в общей сложности более 500 млн дол.<sup>8</sup>

"Военный парадокс" в значительной степени компенсировал негативное влияние мирового финансового кризиса на экономику: после 2009 г. в Грузии наблюдается значительный рост ВВП. Однако политика заимствований привела к росту зависимости экономики республики от иностранной финансовой помощи, что констатируют эксперты Европейского банка реконструкции и развития<sup>9</sup>. В том же 2009 г. отношение внешнего долга к ВВП резко выросло, превысив уровень в 80 %, государственный внешний долг превысил 25 % ВВП. Ситуация усугубляется тем, что власти начинают прибегать к новым заимствованиям для обслуживания и выплат ранее возникших долгов<sup>10</sup>.

Кроме изменений, обусловленных "военным парадоксом", произошли также важные перемены, связанные с новым государственным подходом к экономике. После 2008 г. изменился подход к внедрению получаемых иностранных средств в национальную экономику. В 2004–2007 гг. основным каналом оставалась

<sup>7</sup> Приоритеты пакета помощи в объёме 4,55 млрд дол. США // Civil.ge. 2008. 23 октября; Срочный кредит на военные цели // Российская газета. 2008. 17 сентября.

<sup>8</sup> МВФ выделит Грузии кредит в размере 750 млн дол. США // Civil.ge. 2008. 3 сентября; Парламент ратифицировал кредитный договор по магистрали "Восток Запад" // Новости Грузии. 2009. 9 октября; АБР выделит Грузии на реабилитацию дорог 500 млн дол. // Новости Грузии. 2009. 9 октября.

<sup>9</sup> Бизнес-Грузия. 2010. 28 июля.

<sup>10</sup> Saakashvili Hails Gov't for Issuing Eurobonds // Georgia Daily. 2011. April 14.

банковская система, однако бесконтрольное использование средств, как мы писали выше, приводило к тому, что они в значительной части шли на финансирование импорта.

Теперь грузинские власти сделали ставку на использование полученных денег в строительных проектах правительства. Также средства "закачивались" в экономику через новые социальные программы, в том числе по софинансированию медицинского страхования ряда категорий населения, включая госслужащих, от чего власти раньше категорически отказывались<sup>11</sup>. Впрочем, этот поворот в политике во многом был мотивирован не переоценкой руководством Грузии прошлого экономического курса, а рекомендациями Всемирного банка<sup>12</sup>.

Предложения экономистов этой организации во многом опирались на опыт арабских стран, где "нефтедоллары" были направлены на реализацию строительных инфраструктурных проектов. Массовое строительство дорог, начавшееся после открытия месторождений нефти, позволило создать национальный бизнес. Грузия сейчас в какой-то мере повторяет этот путь, частично отказавшись от "либерального" дерегулирования финансовых потоков.

Однако в большинстве случаев деньги идут на поддержку непроизводственных дорогостоящих проектов, в числе которых печально знаменитое здание парламента Грузии в Кутаиси. "Эхо Кавказа" приводит данные о стоимости некоторых других проектов, в частности в Батуми: "Обустройство нового бульвара – 5 млн евро; бульвар фонтанов с ледяной скульптурой – 8 млн евро; Батумский оперный театр – 25 млн евро; 120-метровая вышка с конференц-залами и 130-метровая "Батумская Эйфелева башня" (стоимости не указаны)"<sup>13</sup>. Крупные суммы расходуются, например, на строительство 80 полицейских участков и зданий для нужд сотрудников

<sup>11</sup> "...Госслужащие могут сами себя застраховать. Государственное страхование касается беднейших слоёв населения". (Милашина Е. И.о. госминистра Грузии по реформам Каха Бендукидзе о последствиях политического кризиса: Инвестор – как стадо джейранов / Е. Милашина // Новая Газета. 2007. 19 ноября.)

<sup>12</sup> Всемирный банк подготовил для Грузии новую стратегию // Georgia Times. 2009. 8 октября.

<sup>13</sup> Цискаришвили С. Райская жизнь в кредит / С. Цискаришвили // Эхо Кавказа. 2010. 26 октября.

Министерства внутренних дел, а также жилых корпусов в Анаклии стоимостью 2,9 млн дол.<sup>14</sup>

Одновременно по соседству началось строительство "с нуля" нового города Лазика. В течение 10 лет планируется построить населённый пункт на несколько сотен тысяч человек и сделать его одним из экономических центров республики. М. Саакашвили заявлял, что общая стоимость проекта 600–900 млн дол., причём государство планирует вложить в него 200 млн лари (120 млн дол.), а остальное покрыть из средств иностранных инвесторов<sup>15</sup>.

Лазика получает особый административный и даже конституционный статус. Местным властям передаётся значительный объём полномочий регионального и республиканского руководства. Конфликты между Лазикой и официальным Тбилиси относятся к ведению Конституционного суда.

Одновременно делаются попытки вдохнуть новую жизнь в приток коммерческих инвестиций в страну. Речь прежде всего о создании института свободных индустриальных зон (СИЗ) в Грузии, который появился ещё в 2007 г., но реально функционировать начал только перед войной. Это ограниченные территории с особым налоговым и валютным режимом, ориентированные на иностранных инвесторов. В СИЗ бизнес освобождается от ряда видов налогообложения, кроме того, разрешено вести расчёты и бухгалтерский учёт в иностранных валютах.

На текущий момент функционируют две такие зоны – в Потии и Кутаиси. Потийский проект пока не принёс значимых успехов. СИЗ была открыта в 2008 г., а к 2010 г. там работали всего 2 компании, хотя регистрацию получили 22. К 2011 г. на производствах в индустриальной зоне работу нашли всего 250 человек. Власти предполагают, что неудача связана с проблемами в функционировании местного морского порта, на который завязана вся экономическая жизнь региона. Некоторое оживление инвестиционной

<sup>14</sup> Корсо М. Грузия: Насколько прозрачны правоохранительные органы республики? / М. Корсо // Eurasianet. 2012. 24 мая.

<sup>15</sup> Власти Грузии вложат в строительство города-порта Лазика на Чёрном море 120 млн дол. // РБК-Украина. 2010. 5 декабря.

активности ожидается не ранее 2013 г., на который запланировано начало работ по строительству новых портовых сооружений<sup>16</sup>.

Несколько более успешно развивается Кутаисская СИЗ, открытая в 2009 г., где, по официальным данным, создана 1 тыс. рабочих мест на семи производствах (данные 2011 г.)<sup>17</sup>. Впрочем, нельзя исключать, что активизация экономической жизни в регионе связана с переносом туда национального парламента, который начали строить как раз в то время. В этот проект было вложено более 133 млн лари, что не могло не оживить активность бизнеса в регионе<sup>18</sup>.

Идеология таких проектов, как Лазики или СИЗ, в грузинских условиях совершенно неясна. Обычно смысл подобных зон с особыми правилами в том, чтобы создавать территории наибольшего благоприятствования для инвесторов, отказываясь от либерализации национальной экономики в целом. В условиях радикальных неолиберальных реформ всей грузинской экономики подобные "оазисы либерализма" не имеют смысла. Налоговые льготы для иностранных инвесторов можно внедрять без территориальной привязки, выдавая под отдельные проекты сроком на несколько первых лет, однако это почему-то не делается.

Привлечение иностранных инвестиций в Грузию происходит зачастую без учёта интересов местных предпринимателей. В частности, такая ситуация наблюдается на рынке авиаперевозок, куда в рамках политики "открытого неба" в массовом порядке привлекаются иностранные компании. По состоянию на 2010 г. они контролировали около 80 % национального рынка авиаперевозок, что поставило на грань банкротства ряд национальных операторов<sup>19</sup>.

Тем временем в Грузии стали назревать проблемы, связанные с политикой прошлых лет по массовому привлечению иностранных кредитов. Появились негативные прогнозы, допускающие возможность потери контроля над величиной внешнего долга и экономический коллапс.

<sup>16</sup> В Потийской СИЗ уже зарегистрировано 22 компании // Бизнес-Грузия. 2010. 26 августа.

<sup>17</sup> Маридзе А. Мёртвая зона грузинской экономики / А. Маридзе // Georgia Times. 2011. 14 ноября.

<sup>18</sup> В Кутаиси рады соседству с грузинским парламентом // BBC-Russian. 2012. 27 мая.

<sup>19</sup> Цуладзе З. Грузинские компании не выдерживают конкуренции / З. Цуладзе // Бизнес-Грузия. 2010. 16 декабря.

В частности, грузинский Центр исследования экономических проблем предсказывает, что ситуация станет неуправляемой к 2013 г., когда ожидается пик платежей по внешнему долгу<sup>20</sup>. В случае неблагоприятного сценария, т.е. отказа западных партнёров от выдачи новых кредитов, чтобы оплатить старые, страну ждут большие проблемы.

В результате описанных выше масштабных инвестиций государства в строительные проекты произошло резкое увеличение доли государственных расходов в ВВП (рис.).

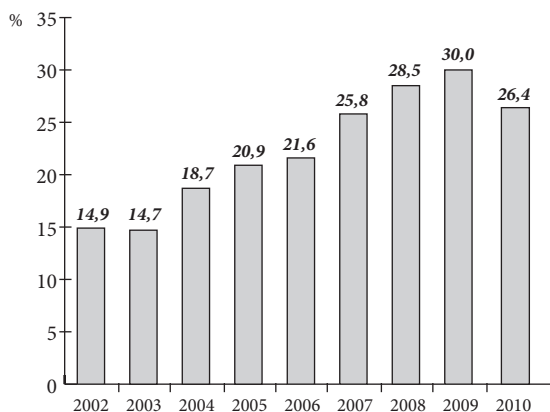


Рис. Доля расходов консолидированного бюджета Грузии в национальном ВВП, % (по данным НСУГ)

Как мы видим, по данным официальной статистики Грузии, доля бюджетных расходов в ВВП достигала 30 %, что крайне нетипично для либеральных рыночных экономик. Следует подчеркнуть, что это оценка скорее минимальная. Некоторые экономисты, переоценивая величину национального ВВП, говорят об уровне расходов до 40 % ВВП<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Вдовенкова В. Грузия на грани дефолта / В. Вдовенкова // Взгляд. 2010. 31 марта; См. также: Бизнес-Грузия. 2009. 20 октября. Существуют другие прогнозы, признающие грузинские проблемы инвестиционной зависимости, но оценивающие перспективы республики более позитивно (см.: EBRD – Грузия полностью зависит от международных доноров // Бизнес-Грузия. 2010. 28 июля).

<sup>21</sup> Гиорхелидзе Д. Мировой экономический кризис и проблемы Грузии / Д. Гиорхелидзе // Грузинская экономика после войны и экономического кризиса. С. 6.

В самих по себе высоких бюджетных расходах нет ничего плохого, однако их уровень определяется экономической стратегией правительства. Если оно стремится поддерживать их на таком же уровне, то должно поддерживать и высокий уровень налоговых сборов. Такой подход характерен для стран с высоким участием государства в экономической жизни. Грузия же, наоборот, стремится к неолиберальной модели с низкими налогами и делегированием частному сектору значительной части государственной ответственности, что мы наблюдали на примере политики в сфере здравоохранения.

Сразу на двух стульях усидеть нельзя. Сейчас эти расходы покрываются за счёт иностранного финансирования, включая гранты и кредиты. Однако вечно на такой подпитке жить нельзя, поэтому рано или поздно Грузии придётся поднимать налоги или сокращать расходы. Национальная экономика не готова ни к тому, ни к другому. Для роста государственных доходов у республики недостаточная инвестиционная привлекательность – бизнес привлекает именно "дешевизна" работы в Грузии. Резкое сокращение расходов вызовет опять-таки "проседание" ВВП, сокращение внутреннего рынка, рост безработицы и другие кризисные явления.

Таким образом, простое прекращение поступления безвозмездной внешней помощи уже означает серьёзный кризис для национальной экономики. Кроме того, как уже упоминалось, предстоит возвращать ранее взятые кредиты. Пока речь идёт о сравнительно небольших суммах, республика делает это, используя национальные резервы<sup>22</sup>.

Конечно, за годы получения грантов и кредитов Грузия смогла значительно нарастить свои финансовые резервы. С 2003 по 2011 г. (данные на январь 2012 г.) финансовые резервы Грузии выросли в 14,6 раза и достигли 2,8 млрд к началу 2012 г.<sup>23</sup> Но это лишь около 25 % совокупного внешнего долга. Даже с учётом приватизации всех оставшихся в распоряжении государства активов, включая национальные железные дороги, покрыть эту сумму полностью вряд ли удастся.

<sup>22</sup> На примере возврата небольшого кредита ВОЗ в 2011 г.: *Раскольников И.* Грузинский долг платежом красен / И. Раскольников // *Georgia Times*. 2011. 7 апреля.

<sup>23</sup> Данные Национального банка Грузии, 2012 г.

Даже при оптимистическом сценарии развитии событий, при котором Грузии удастся частично заплатить кредиторам из резервов, частично – перезанять и добиться новых пакетов помощи от ВБ и МВФ, кризисные явления весьма вероятны.

В этом случае Грузии удастся избежать объявления государственного дефолта, но не волны банкротств грузинских компаний. Она неминуемо вызовет резкий рост инфляционных процессов, которые больно ударят по населению республики. Одновременно придёт дефицит валюты, источником которой являлись кредиты, получать которые негосударственному сектору станет сложнее. А он, напомним, обеспечивает значительную часть спроса потребительских товаров, ввозя в страну импортные товары.

Первыми пострадают банки и различные посреднические конторы. В течение нескольких недель перестанет функционировать бизнес на реэкспорте автомобилей. Пострадает сфера услуг. Государству придётся разрешать кризис в условиях сократившегося манёвра и финансовых резервов, ушедших за рубеж. Есть высокая вероятность, что официальный Тбилиси начнёт тратить бюджет на устранение симптомов, а не причин кризиса. Вместо усилий по спасению банковского сектора последуют попытки выпустить крупные партии "ваучеров" на покупку потребительских товаров, чтобы стимулировать спрос и погасить социальные последствия кризиса.

Грузия окажется под ударом одновременно двух факторов: высокой инфляции и дефицита ряда потребительских товаров, сочетание которых может привести к неуправляемым социально-политическим процессам. В этом случае вероятен исход, хотя бы до "выяснения ситуации", иностранных инвесторов из республики (если он не начнётся раньше при попытке поднять налоги), что ещё более усугубит ситуацию в экономике.

Положение может усугубить иррациональное упорство грузинского руководства, склонность настаивать на однажды принятых решениях, даже если эта политика не даёт ничего кроме проблем. Это проявляется хотя бы на примере скандала вокруг планов реконструкции храма Баграта в Кутаиси. Реализуемый властями проект реставрации предусматривал необратимое вторжение в исторический облик здания. Этот проект вызвал протесты со стороны



ЮНЕСКО, однако власти долгое время отказывались воспринимать любую критику<sup>24</sup>. Та же история наблюдалась и в случае сноса Монумента славы в Кутаиси, который вызвал массу протестов и в итоге завершился человеческими жертвами.

Если правительство в кризисной экономической ситуации будет действовать таким же образом, т.е. продолжит применять шаблонные приёмы воздействия на экономику, то ситуация будет только усугубляться. Неминуемо начнут возникать проблемы при реализации социальных "ваучеров", основного инструмента поддержания спроса в Грузии, очереди у магазинов, перерастающие в стихийные пикеты, которые могут стать зародышем политического недовольства. Вначале они начнут возникать в провинции, позже – в столице.

Учитывая прошлый опыт Грузии, можно опасаться и того, что политическая элита на данном этапе окажется временно недееспособной, так как будет занята не ликвидацией кризиса, а внутренней борьбой и поиском виновных. Причём вероятны не только противостояние между правительством и политической оппозицией, но и конфликты в самой правящей верхушке, которые можно было наблюдать накануне событий 2003 г. и в 2007 г.

Если эти противоречия не удастся разрешить быстро, то потеря доверия к власти со стороны населения приведёт к непредсказуемым политическим процессам. Наиболее опасным и вполне вероятным в этой ситуации сценарием станут рост межнациональной напряжённости, этнические конфликты и серия провозглашения "широких автономий" и даже "суверенитетов" в разных регионах. Предпосылки для этого имеются: действующая власть без видимых причин создаёт искусственную автономию в Лазике.

В случае реализации негативного сценария и серии территориальных конфликтов не исключены ввод в республику миротворческих контингентов нескольких региональных и западных государств и фактическая утрата национальной независимости.

---

<sup>24</sup> ЮНЕСКО обеспокоено восстановительными работами в храме Баграти // Эхо Кавказа. 2010. 31 июля.

## Глава 7

### ГРУЗИЯ И РОССИЯ

Трудно переоценить роль России в судьбе Грузии. Большая соседняя страна с общей историей и пока ещё общим культурным пространством не может не влиять в том или ином ключе на процессы в закавказской республике.

В 2003 г. Россия непосредственно участвовала в урегулировании грузинского политического кризиса, её дипломаты выступили посредником между Э. Шеварднадзе и оппозиционерами, что позволило быстро и бескровно завершить "революцию роз". Пришедший к власти режим Саакашвили – Жвания не был "промосковским", однако на Запад Грузия ориентировалась ещё при предыдущем президенте: оттуда шёл поток финансовой помощи, в том числе деньги на военные проекты.

"Революция роз" могла даже показаться шансом на "перезагрузку" в двусторонних отношениях, которым Москва пыталась воспользоваться. При участии Администрации Президента РФ в Тбилиси в 2004 г. был проведён крупный форум для российских инвесторов, которые должны были помочь восстановить республиканскую экономику (именно там М. Саакашвили и З. Жвания познакомились с К. Бендукидзе). К тому моменту уже был известен позитивный опыт восстановления столичной энергосети российской "Интер РАО ЕЭС", и были все основания надеяться, что российские специалисты и инвестиции вдохнут новую жизнь в промышленность Грузии.

Однако результаты саммита в Брюсселе, прошедшего в том же году, показали, что Запад может предложить режиму Саакашвили гораздо более крупные средства, чем Россия, сама недавно оправившаяся от тяжелейшего кризиса 90-х гг. М. Саакашвили и К. Бендукидзе переориентировали свою политику на Запад, чем добились крупных финансовых поступлений и лояльного отношения западных элит. США и Европа не осуждали жёсткую репрессивную политику "революционного" режима по установлению контроля

над судебной системой, ограничению свободы СМИ и конфискации активов.

Одновременно официальному Тбилиси удалось заручиться поддержкой либеральных групп на постсоветском пространстве. Либеральные идеи были значительно скомпрометированы в ходе кризисных 1990-х гг., поэтому включение их в грузинский "государственный миф" стало важнейшим событием для любого их постсоветского сторонника.

"Либерально-экономический эксперимент, который К. Бендукидзе непременно постарается поставить в Грузии, в конечном итоге позволит (опять же в случае успеха) реабилитировать русский либерализм (если таковое в принципе возможно)", – писал Виталий Третьяков вскоре после назначения К. Бендукидзе на министерский пост<sup>1</sup>.

По его мнению, грузинская экономическая политика должна была доказать "возможность построения абсолютно либеральной экономики в отдельно взятой стране на постсоветском пространстве", которая была скомпрометирована в годы правления либерального правительства Е. Гайдара в России. Таким же образом думали многие другие.

Постреволюционная идеология Грузии, основанная на сокращении государственного регулирования экономики, шумной борьбе с коррупцией, массированном привлечении западных инвестиций, стала "благой вестью", как её назвал Евгений Ясин<sup>2</sup>, для многих либералов, в том числе в России.

В нашей прессе появляется серия статей различных авторов, в числе которых Юлия Латынина, Андрей Илларионов и др.<sup>3</sup>, где они дают высокую оценку деятельности правительства Грузии и

<sup>1</sup> Третьяков В. Миссия Бендукидзе / В. Третьяков // Российская газета. 2004. 3 июня.

<sup>2</sup> Ясин Е. Предисловие / Е. Ясин // Почему у Грузии получилось? / Л. А. Буракова. М. : Юнайтед Пресс, 2011. С. 6.

<sup>3</sup> Например: Латынина Ю. Беспощадная модель свободного государства / Ю. Латынина // Новая Газета. 2008. № 3; Невменяемая грузинская оппозиция // Газета.ру. 2009. 10 апреля; Грузия проделала огромный путь // Сноб. 2009. 24 ноября; Илларионов А. Отчего Россия не Грузия? / А. Илларионов // Коммерсантъ. 2010. 18 ноября; Аленина О. Бюро полицейских услуг / О. Аленина // Коммерсантъ-власть. 2010. 29 марта.

бичуют грузинскую оппозицию. Кроме того, в 2000-е гг. заметно увеличилось число выступлений представителей грузинских властей в российских СМИ, классифицируемых как либеральные ("Новая Газета", "Коммерсант", радиостанция "Эхо Москвы" и др.). Основной прогрузинской работой, выпущенной в России, стала книга Л. Бураковой "Почему у Грузии получилось?", которую мы уже цитировали в ходе нашего исследования.

Авторов, дававших высокую оценку грузинских реформ, интересовала не объективная оценка успехов и недостатков политики режима Саакашвили. Сама Грузия была интересна только как материал для подтверждения собственных преимущественно либеральных политических концепций. Та же Л. Буракова в одном из своих интервью честно признавалась, что отбирала только позитивную информацию и примеры удачных реформ, исключая из обсуждения "обратную сторону"<sup>4</sup>.

Для прогрузинской информационной кампании активно использовался и Интернет. В 2009–2011 гг. в российских блогах появилась большая серия репортажей о реформе грузинской полиции, содержавших практически тождественные обороты речи<sup>5</sup>.

"Миф о Грузии" в меньшей мере проник в культурное пространство. Единственным известным автору российским примером его использования является почти забытый сейчас монолог М. Жванецкого "Покажите нам Грузию...", в котором излагались основные штампы грузинской пропаганды. Вообще же в искусстве мифология грузинских реформ заслоняется опытом войны 2008 г., о которой много написано и снято несколько популярных фильмов.

В настоящее время грузинская пропаганда с использованием либеральных СМИ России стала органично дополняться работой собственно грузинских проектов, в том числе телеканала "ПИК". Официальный Тбилиси и подконтрольные ему НПО проводят различные мероприятия, ориентированные на журналистов и экспертов, конференции и семинары на территории Грузии. Идеальная

<sup>4</sup> "...В первую очередь, я обращаю внимание на успешные реформы, это не значит, что нет обратной стороны, она есть, но она не цель моей работы, не цель моего интереса профессионального и личного" (Нароушвили Л. "Реформы вытащили Грузию из экономической ямы" – Лариса Буракова / Л. Нароушвили // Грузия-Online. 2012. 25 июня).

<sup>5</sup> Инvestigативный блоггинг // Блог Игоря Петрова. 2011. 28 августа.

обработка иностранных журналистов и экспертов при личных контактах стала сильной стороной современной грузинской информационной политики.

Ключевыми направлениями грузинской медийной и идейной экспансии сейчас являются Центральная Россия как пространство работы органов власти и редакций ведущих СМИ, Северный Кавказ и другие республики Закавказья как направление геополитической экспансии.

Недавно вышло подробное исследование Яны Амелиной об эффективности грузинской пропаганды в российских северокавказских республиках<sup>6</sup>. "Грузия стала восприниматься в качестве примера для подражания, причём не только в социально-экономической, но и в общественно-политической сферах. Об этом открыто и по собственной инициативе говорят местные политики, предприниматели, адвокаты, гражданские активисты и, что наиболее тревожно, рядовые граждане", – пишет автор.

Важную роль в грузинской региональной стратегии играет политика безвизового въезда в страну для граждан приграничных территорий, однако, по оценкам Я. Амелиной, подобная практика играет минимальную роль в формировании позитивного имиджа Грузии из-за незначительной величины людского потока. Основной эффект дают чисто пропагандистские механизмы, а также адресная работа с экспертами и журналистами.

Успехи грузинской информационной экспансии при работе с массовой аудиторией на постсоветском пространстве не следует преувеличивать. Имидж республики среди россиян находится после войны 2008 г. в наихудшем состоянии. По данным социологического исследования 2012 г., в восприятии россиян Грузия занимает 1-е место в рейтинге недружественных стран (41 %), опережая даже США (35 %) и Латвию (26 %)<sup>7</sup>. Что, впрочем, не отменяет успешность пропаганды, ориентированной на экспертов и журналистов, в первую очередь придерживавшихся либеральных взглядов. Такая пропагандистская работа ведётся и в Армении, но там, судя по

<sup>6</sup> Амелина Я. Северная Осетия, Дагестан, Ингушетия, Чечня – "равнение на Грузию"? / Я. Амелина // Regnum. 2012. 16 июня.

<sup>7</sup> Отношение россиян к другим странам // Пресс-выпуск "Левада-центра". 2012. 16 июня.

всему, основной целевой аудиторией является бизнес, который планируется привлечь в Грузию. Подобная работа уже даёт существенный эффект, так как сами власти республики порой осуществляют те или иные меры со ссылкой на "позитивный опыт Грузии"<sup>8</sup>.

Говоря об информационном противостоянии Грузии и России, важно учитывать, что грузинская сторона имеет важное преимущество, проистекающее из свойств политической системы. Российская среда отличается высоким уровнем свободы информационной деятельности, в том числе прогрузинской пропаганды, которая не может быть пресечена чисто полицейскими мерами. В России вопреки западным стереотипам бизнесмен может участвовать в акциях внесистемной оппозиции, а на следующий день получать офис в Сколково<sup>9</sup>. Однако в Грузии такая ситуация невозможна, так как власть практикует достаточно жёсткое подавление чужой или просто антиправительственной информационной активности.

Естественно, информация, распространяемая грузинскими пиарщиками и "добровольными лоббистами", чаще всего носит "лакированный" и необъективный характер. Материалы преувеличивают успехи Грузии, замалчивают проблемы, не давая читателю объективной картины реальных успехов и неудач закавказской республики.

Разумеется, это не упрёк грузинскому руководству. Ведение пропаганды, пусть и весьма агрессивной, неизбежно, если правительство ставит своей целью развивать экономику за счёт крупных зарубежных вливаний. В таком случае образ страны в иностранных государствах является предметом особой заботы – наравне, например, с прокладкой дорог.

Однако российские апологеты оказали Грузии во многом медвежью услугу, так как апологетические восторги из-за рубежа, пусть в ряде случаев и заказанные в Тбилиси, создавали ложное убеждение в абсолютной правильности выбранного пути, мешали заметить проблемы и упущения. Как писал Андре Жид, "немного стоит любовь, состоящая из одних похвал", поэтому долг апологета

<sup>8</sup> См.: Шария Г. "Реформы" в Грузии: стоит ли копировать Саакашвили / Г. Шария // Научное общество кавказоведов. 2012. 9 января.

<sup>9</sup> Автору известен подобный случай (весна 2012 г.). Кроме того, можно обратить внимание на то, что в России считается нормой выступление внесистемной оппозиции даже в СМИ, принадлежащих госкомпаниям.

страны или явления – не только хвалить, но и говорить искренне и нелицеприятно о проблемах и недостатках.

Впрочем, здесь уже большая вина грузинских политиков, не привлёкших в свою команду специалистов, которые могли бы указать власти на проблемы использования валюты в национальной экономике, скачкообразный рост импорта, необходимость специальных мер по перераспределению денежных потоков в пользу производственных отраслей. В общем, на многие из тех проблем, о которых рассказано выше.

За рубежом же у Грузии не нашлось друзей, которые могли бы указать правительству на допущенные ошибки. Либеральные апологеты не хотели видеть негативных сторон "грузинского эксперимента", так как были заинтересованы не в развитии республики, а в красивой картинке для пропаганды собственных идей. Западных спонсоров вполне устраивала ситуация, при которой Грузия тратила значительную часть кредитов и грантов на приобретение их же товаров, а не на развитие собственной промышленности.

В результате мы не можем говорить об успехе или провале "либерального" эксперимента в Грузии. Уже сейчас многие либеральные экономисты возмущаются подобного рода трактовками: высказывается даже мнение, что неудача республики – следствие "половинчатости" либеральных реформ<sup>10</sup>. Носители этого взгляда справедливо указывают на высокую нагрузку государственных расходов в ВВП и нехарактерное для стран с либеральной экономической политикой регулирование денежной массы.

Грузия не показала ни достоинств, ни слабых сторон либеральной модели развития, а лишь пагубность непрофессионализма грузинских политиков. Сочетание разнородных псевдолиберальных реформ привело к тому, что большая часть средств, поступающих от иностранных спонсоров и кредиторов, не была использована для развития реального производства, а оказалась направлена на надувание "финансового пузыря", необеспеченного спроса, причём не на отечественные, а иностранные товары.

---

<sup>10</sup> Полозов Ю. Почему у Грузии не получилось быстрого экономического роста? / Ю. Полозов // Восьмые чтения памяти Г. И. Лебедева (Москва, гостиница "Алроса", 19 мая 2012).

Об опасности этого пути мог предупредить любой специалист, придя к своим выводам не путём сложного анализа, а просто на основе многолетнего мирового опыта перенасыщения отдельных экономик иностранной валютой. Однако руководство Грузии сочло, что сможет самостоятельно решить все проблемы, полагаясь на некорректно воспринятую идеологию тотальной либерализации.

И ошиблось.



## Глава 8

### НЕУЧТЁННЫЙ ОПЫТ

Я пишу книгу не о России, а о Грузии, вернее, грузинских преобразованиях последних лет. Но раз данная глава посвящена российскому контексту этого периода грузинской истории, то можно сказать несколько слов о его "российской альтернативе". О российском опыте, который не был учтён Грузией, поэтому не помог ей избежать многочисленных ошибок (табл. 1).

Таблица 1

Некоторые экономические показатели  
развития России в 2000–2008 гг.\*

|                                                            | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007   | 2008   |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| ВВП, млрд дол.                                             | 259,7 | 306,6 | 345,1 | 430,3 | 591,2 | 763,7 | 989,9 | 1299,7 | 1660,4 |
| Экспорт минеральных ресурсов в ВВП, %                      | 21,4  | 17,6  | 16,8  | 17,8  | 17,8  | 20,5  | 20,1  | 17,5   | 19,6   |
| Отношение импорта к ВВП, %                                 | 13,1  | 13,7  | 13,4  | 13,3  | 12,8  | 12,9  | 13,9  | 15,4   | 16,1   |
| Отношение совокупного внешнего долга к ВВП, % <sup>1</sup> | 68,6  | 52,1  | 42,4  | 35,4  | 31,5  | 27,9  | 27,1  | 24,1   | 27,9   |
| Уровень безработицы, %                                     | 10,6  | 9,0   | 7,9   | 8,2   | 7,8   | 7,2   | 7,2   | 6,1    | 6,3    |

\* По данным Росстата и Центрального банка РФ.

Как и Грузия, Россия переживала в 2000-е гг. период послекризисного экономического роста, однако восстановление экономики имело совершенно другой характер. Рост экономики России был больше в процентном отношении и не совпадал ни с наращиванием внешнего долга, ни с подавлением национальной экономики иностранным импортом.

Россия, в отличие от Грузии, не имела доступа к столь значительным относительно собственного ВВП линейкам кредитов и грантов. Основным источником иностранной валюты оставался экспорт российских товаров, не в последнюю очередь всех видов минеральных ресурсов, включая нефть и газ, хотя, как мы видим

<sup>1</sup> Интернет-сайт Центрального банка РФ, 2012 г.

из данных табл. 1, он составляет не столь большую долю в ВВП, как многие думают.

Однако ключевым отличием опыта России от "грузинского эксперимента" являлось использование заработанной, а не полученной в долг или безвозмездно на внешнем рынке валютной массы. В Грузии значительная её часть идёт на финансирование импорта, насыщение собственного рынка импортными товарами. В России полученные ресурсы используются для выплаты ранее накопленной внешней задолженности и развитие собственного производства. При этом уровень импорта относительно ВВП в России удерживается на умеренно низком уровне.

Динамика структуры ВВП России имела совершенно иной вид, чем в Грузии (табл. 2; ср. табл. 5, гл. 2).

Таблица 2

Структура ВВП РФ в 2003–2008 гг., %\*

|                                     | 2003 | 2006 | 2008 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Все виды производства, в том числе: | 34,1 | 35,6 | 34,4 |
| – обрабатывающая промышленность     | 14,3 | 15,2 | 14,8 |
| – транспорт и связь                 | 9,4  | 8,3  | 7,7  |
| – торговля и финансовые операции    | 32,5 | 30,2 | 31,9 |
| – государственные услуги            | 4,9  | 4,4  | 4,5  |

\* Данные Росстата.

Даже если отвлечься от скорости роста душевого ВВП Грузии, которая вплоть до искусственного "разогрева" экономики внешними кредитами 2007–2011 гг. значительно отставала от российской (см. табл. 1, гл. 2), при сравнении экономического роста в двух странах можно также отметить ряд существенных различий.

В период экономического роста 2000-х гг. структура ВВП России оставалась стабильной, не происходил скачкообразный рост доли тех или иных секторов. В особенности это касается торговли и финансов, опережающий рост которых против других отраслей может являться симптомом экономического паразитирования на импорте. Также отметим, что несмотря на то, что роль локомотива развития выполнял сырьевой сектор, доля обрабатывающих производств в ВВП оставалась стабильной.

В Грузии же происходит непропорциональный прирост непроизводственного сектора, в особенности государственных услуг, доля которых в ВВП достигает просто неадекватных значений.

Таким образом, перед нами совершенно иная модель роста, основанная не на скачкообразном увеличении непроизводственных секторов за счёт валютных поступлений, а на более равномерном приросте собственного производства, ориентированного и на внутренних, и на внешний рынки.

При этом нельзя считать, что Россия полностью автономна от иностранных экономик. Недостатки работы российской банковской системы заставляют многих предпринимателей брать кредиты за рубежом, а не на отечественном рынке. Развал производства 1990-х гг. вынуждает обеспечивать собственный спрос на ряд товаров преимущественно за счёт импорта, в том числе некоторых видов лекарств, техники и т.п. Однако зависимость от кредиторов и импортёров всё же удерживается на умеренном уровне.

При этом, исходя из объективных условий, Россия как раз могла бы позволить себе более свободно использовать свои валютные поступления, чем Грузия. Последняя зависит от доброй воли кредиторов и спонсоров – факторов плохо прогнозируемых и неконтролируемых Тбилиси. Россия же поставляет на внешние рынки широкий спектр различных видов сырья. Поступления от этой торговли зависят от ценовой конъюнктуры, однако полностью "пересохнуть" данный источник может только в результате каких-то глобальных потрясений.

Между тем ситуация обратная: Россия проявляет повышенную осторожность, а Грузия бездумно тратит гранты и кредиты. Разница определяется подходами политических и экспертных элит двух стран. В России экономисты и политики уже наизусть выучили термин "нефтяная игла", и призрак "голландской болезни" является главным российским экономическим кошмаром. Львиная доля усилий по планированию направлена именно на то, чтобы обойти острые углы, связанные с угрозами ресурсного экспорта.

В Грузии же власть отказалось от столь тщательного и глубокого планирования перспектив. Сказались и незнание большинством членов "революционной" элиты основ макроэкономики, и радикализм суждений в сочетании с либеральным доктринёрством. Многим казалось, что простые средства могут дать лёгкий и быстрый результат, но почему-то никто не подумал о том, что в других

странах, включая Россию, эти "лёгкие" рецепты не пользуются столь большой популярностью.

В сущности, руководство Грузии оказалось не на высоте своих исторических задач. Оно смогло, в том числе используя внешне-политический потенциал прошлого режима, получить значительную финансовую поддержку, но своей экономической политикой снизило эффективность её использования для развития собственной экономики.

Если бы российско-грузинское сотрудничество было бы более тесным или сохранилось на уровне начала 2004 г., правительство Грузии могло бы получить из России не менее важный ресурс, чем капитал, а именно, опыт – позитивный пример решения тех или иных задач, пример, на который можно было ориентироваться, учитывая его успехи и ошибки, а не изобретать радикальные и неэффективные подходы.

Россия столкнулась с многими схожими проблемами: общеуголовной преступностью, коррупцией, наркоманией и наркоторговлей, социальным неравенством и проблемами здравоохранения. Для каждой из них мы искали свои подходы и на ряде направлений достигли заметных успехов.

Можно вспомнить о российской "антикриминальной" революции 2000-х. Общая преступность в России сократилась с 2000 по 2010 г. на 11 %, число убийств – на 51 %, краж – на 16 %, изнасилований – на 48 %. Относительно слабое снижение высоклатентных преступлений связано с тем, что их регистрация была значительно увеличена в ходе преобразований 2006–2007 гг.

Тогда в системе МВД были внедрены автоматические средства регистрации заявлений и контроля над дежурными сотрудниками, в несколько раз возросло число уголовных дел по фактам укрывательства преступлений. До сих пор идут споры, насколько высок уровень латентности преступлений в России в сравнении со странами Запада, однако сам факт описанных выше успехов является несомненным<sup>2</sup>. При этом в России не проводились одиозные реформы по упразднению целых подразделений полиции.

<sup>2</sup> См. подробнее об этом: *Гаврилов Б. Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты / Б. Я. Гаврилов. М. : Проспект, 2008.

Есть определённые достижения в борьбе с организованной преступностью и коррупцией. По данным последних отечественных и международных исследований, уровень коррупции в России снизился к 2011 г. (в 2008–2011 гг. с 35 % до 19 %), сократилась доля "коррупционного сектора" в ВВП при удорожании коррупционных услуг из-за рисков<sup>3</sup>.

Разумеется, и в России далеко не всё гладко. До сих пор не решена проблема наркомании и массовой контрабанды афганского героина. Остро стоит проблема пьянства и алкоголизма. Несмотря на общий рост благосостояния россиян, сохраняется большое имущественное неравенство. Перечислять проблемы можно бесконечно.

Для решения этих проблем нужны понимание и опыт, полезный и России, и Грузии, которым они в других обстоятельствах могли бы успешно обмениваться. Учиться на ошибках друг друга и повторять оказавшиеся успешными схемы. Хочется верить, что со временем наши страны перейдут именно к такой модели отношений.

---

<sup>3</sup> Бытовая коррупция в России (на основании результатов социологического исследования, проведённого во втором полугодии 2010 г.). М. : ФОМ, 2011. С. 10; Доминанты ФОМ. 2011. 12 мая. № 18–19; с. 33. **Ср. с данными исследования, проведённого Ernst & Young: Growing Beyond: a place for integrity 12th Global Fraud Survey. [s. l.] : Ernst & Young, 2012. P. 5; см. также: Шохина Е. Коррупция тает / Е. Шохина // Эксперт. 2012. 30 мая.**

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведём итоги нашего исследования. Прежде всего грузинский опыт даёт сравнительно мало интересной информации с точки зрения глобального спора о преимуществах либерализации или государственного регулирования экономики. Грузинские реформы 2000-х гг. – итог не планомерного воплощения той или иной доктрины, а специфики режима, пришедшего к власти после "революции роз" 2003 г.

Новые лидеры пошли на массовые кадровые чистки среди чиновников, служивших при прошлом режиме, и привлекли на высшие посты людей, случайных на государственной службе. В ряде случаев и министерские посты, и кресла в ведомственных аппаратах заняли неспециалисты, слабо понимающие макроэкономическую проблематику и специфику работы государственных структур. Кроме того, многие пришли во власть из эмиграции и зачастую неадекватно воспринимали суть проблем, стоящих перед страной. Данный подход к подбору кадров сохранился в грузинской элите вплоть до настоящего времени.

В результате этой политической "незрелости" власть не пошла по пути тщательного планирования реформ, а прибегла к серии радикальных и "нестандартных" шагов. Основу реформ создала абстрактная идея того, что "свобода" в экономике может дать стране новый импульс к развитию и решить множество текущих проблем.

Эту доктрину, отдалённо напоминающую неолиберальные учения в экономике, активно продвигал К. Бендукидзе. Однако за его идеями не стояла какая-либо научная база, хотя любой процесс экономической "либерализации" подразумевает определённую поэтапность, как физические упражнения – расчёт и соразмерность нагрузок. В результате реформы вылились в серию разнородных шагов по отмене ограничений и различных форм контроля.

На момент начала реформ режим Саакашвили располагал хорошими предпосылками для их ведения в виде значительной иностранной помощи и обширных кредитов, которые были готовы выделить зарубежные государства и бизнес. Однако радикальные преобразования в экономике привели к тому, что правительство утратило

контроль над финансовыми потоками. Неконтролируемый рынок направил большинство получаемых средств по наиболее простому пути: не на строительство национального производства, а на массовую закупку товаров за рубежом.

Подобный вариант развития слаборазвитых экономик в условиях массового притока иностранных инвестиций широко распространён и хорошо известен, однако власти Грузии не только не подготовились к предотвращению такого сценария, но и создали все условия для его реализации. Речь, в том числе, о резком сокращении пошлин и административных барьеров для импорта, а также упразднении органов антимонопольного контроля. В совокупности это создало для посреднической деятельности и торговли едва ли не лучшие условия, чем для развития собственного реального производства.

Часть средств, полученных непосредственно государством, использовалась для восстановления промышленности, что, в частности, позволило реанимировать грузинскую энергетику. Однако и государственные средства в значительной мере были направлены на обеспечение госслужащих, т.е. на поддержку внутреннего спроса, который на тот момент удовлетворялся импортом. При этом не предпринимались реальные шаги по переориентации рынка на отечественных производителей.

В результате в экономике Грузии возникли существенные диспропорции: неадекватное увеличение доли торговли и государственных услуг при сокращении реального сектора в ВВП. Одновременно в секторе торговли стали формироваться картели, которые занимаются искусственным завышением цен на ряд потребительских товаров. Кроме того, эти формирования явно имеют определённую поддержку высокопоставленных чиновников на коррупционной основе и, возможно, оказывают влияние на государственную политику.

Проблема коррупции является традиционной для Закавказья, в том числе Грузии, и режим Саакашвили прилагал определённые усилия по борьбе с ней. Отказ от ряда видов государственного контроля и регулирования был направлен прежде всего на искоренение коррупции в данных областях. Кроме того, власть широко использовала репрессивные меры, а также значительно повысила

должностные оклады многих служащих, в том числе полицейских. Немалые средства вкладывались и в оборону страны.

По всей видимости, эти меры дали определённый эффект в борьбе с коррупцией среди низового бюрократического аппарата, хотя реальные масштабы изменений нельзя установить на основе имеющихся данных. К сожалению, так называемая "элитная коррупция" при новом режиме сохранилась. Первоначально новые практики взаимодействия с бизнесом (захват активов, вымогательство) осуществлялись в "высших государственных интересах", однако со временем были усвоены аппаратчиками и стали применяться для сугубо личного обогащения. Радикальное сокращение государственного контроля в ряде областей вызвало снижение безопасности населения, что показывает анализ статистики пожаров и ДТП.

Режим Саакашвили вёл наступление на общеуголовную преступность. Судя по всему, успехи этой кампании были достаточно ограничены, общий уровень преступности в большинстве регионов изменился незначительно, хотя изучению реального положения дел препятствуют несовершенство национальной криминальной статистики и проблемы с регистрацией преступлений. Однако властям удалось ликвидировать ряд организованных преступных группировок и как минимум сократить публичность их деятельности и влияния. Очень остро стоит проблема наркомании, которую пока не удаётся решить ни полицейскими, ни медицинскими методами.

Кардинальному улучшению ситуации мешает несовершенство социальной политики правительства, которое в рамках "либеральной" доктрины отказалось от многих видов социальной защиты, в частности, сократив число получателей социальных выплат, приватизировав здравоохранение, изменив законы о труде в пользу работодателей. Всё это значительно сократило возможности по использованию экономического роста в интересах населения.

Однако ряд достижений режима Саакашвили не вызывает сомнений. Важнейшими успехами "революционного" режима в Грузии стали восстановление работы ряда отраслей промышленности, системы ЖКХ, привлечение крупных иностранных инвестиций. Всё это позволило значительно увеличить престиж власти в обществе и, главное, дать населению надежду на лучшее, на что указывает, например, рост рождаемости. Однако стагнация, негативные последствия реформы здравоохранения, военный провал



в Южной Осетии создают почву для критических настроений в грузинском обществе.

Следует обратить внимание, что ряд позитивных явлений эпохи М. Саакашвили лишь продолжает тенденции, отмеченные ещё при режиме Шеварднадзе. К их числу относятся восстановительный рост экономики, усиление борьбы с организованной преступностью и укрепление органов правопорядка. При этом следует заметить, что относительная величина успехов режима Саакашвили зачастую весьма незначительна. Например, как мы отмечали выше, рост ВВП в большинство лет его правления был значительно ниже, чем у других стран региона. В результате возникло хроническое отставание Грузии от соседей по уровню душевого валового продукта, а также по другим показателям, включая уровень питания населения.

Однако гораздо большей опасностью является то, что в основе современной грузинской экономики лежит серия концептуальных просчётов и зависимость от притока иностранных грантов и кредитов. Любое сокращение этого потока создаёт риск значительных экономических потрясений, возможно, даже потери большинства достижений последних лет. По сути, власть не предприняла достаточных усилий, чтобы создать систему, которая могла бы пережить валютный кризис. Не получило достаточного развития собственное производство, а в экономике наметилась тенденция к "кредитному паразитированию".

На текущий момент можно смело утверждать, что в той или иной форме Грузии придётся столкнуться с кризисом, вызванным дефицитом дешёвых кредитов. Масштабы и последствия этого кризиса во многом зависят от позиции, которую займут западные спонсоры республики, а также от того, сможет ли новое руководство Грузии, идущее на смену М. Саакашвили, вести более продуманную и разумную экономическую политику.

*Мендкович Никита Андреевич*

## **Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось?**

Технический редактор *Ж. В. Логунова*

Корректор *Е. А. Сасова*

Компьютерная вёрстка *Г. И. Бабанова, Е. Г. Бычкова*

Художественное оформление *Е. А. Струкова*

Сдано в набор 23.08.2012. Подписано в печать .09.2012.

Формат 62х94/16. Бумага офисная. Гарнитура MinionPro.

Цифровая печать. Уч.-изд. л. 5,31. Физ. печ. л. 29.

Тираж 500 экз. Заказ № 18/12.

Оригинал-макет подготовлен ФГНБУ "Российский институт стратегических исследований" (РИСИ).

Отпечатано в типографии РИСИ.

125413, г. Москва, ул. Флотская, д. 15Б, стр. 1–4.