

А.А. ТОКАРЕВ

**РЕФОРМЫ МИХАИЛА СААКАШВИЛИ:
ТЕРРИТОРИЯ И ГОСУПРАВЛЕНИЕ.
ЧТО ПОЛУЧИЛОСЬ У ГРУЗИИ?**

В октябре 2012 г. по итогам парламентских выборов правящая партия президента Михаила Саакашвили «Единое национальное движение» (ЕНД) уступила «Грузинской мечте» (ГМ) оппозиционера Бидзины Иванишвили. До этого момента информационная политика российских прогосударственных массмедиа в отношении Грузии преимущественно сводилась к жесткой критике президента Саакашвили, обострившейся после августовской войны 2008 г. В массовое сознание внедрялись стереотипы относительно крайне высокого уровня влияния США на внутригрузинские политические и экономические процессы. Противоположный полюс был гораздо менее заметен в федеральных СМИ. В данном контексте Грузия обрисовывалась как образец успешных демократических (Джордж Буш: «Грузия – маяк демократии») и социально-экономических реформ, после «революции роз» сменивших тренд распада государства на путь к всеобщему процветанию. Подобную точку зрения можно найти, например, в одном из наиболее профессиональных и подробных фактологических исследований грузинских реформ – книге Ларисы Бураковой «Почему у Грузии получилось?» [Буракова, 2008]. Российские антизападники ответили на нее книгой Никиты Мендковича «Почему у Грузии не получилось?» [Мендкович, 2012], продолжая формирование крайне полярных оценок постсоветской трансформации Грузии.

На социально-экономическое и политическое развитие Грузии после распада СССР наложило существенный отпечаток советское институциональное наследие, которое обусловило несоответствие внутренних административных границ местам компактного проживания этносов; существование территорий, обособленных в культурном, историческом, лингвистическом, политическом, экономическом, транспортном аспектах внутри общего конституционного пространства; наличие титульной нации и иерархию этносов; своеобразную систему управления, включавшую элементы кумовства, доминирования личных связей при принятии решений; неуважение к формальным институтам и процедурам. За время, прошедшее с распада Советского Союза, по сравнению со многими другими постсоветскими странами в Грузии произошли значительные изменения разного рода. От максимального падения ВВП, высочайшего уровня «приватизации государства» и эскалации этнических вооруженных конфликтов Грузия эволюционировала к консолидации границ, восстановлению монополии власти на 4/5 территории и сравнительно эффективной борьбе с коррупцией. Наиболее значительная часть позитивных изменений произошла после «революции роз».

В данной статье мы предпринимаем попытку рассмотреть эволюцию госуправления Грузии в период правления Михаила Саакашвили. Мы также проанализируем оказывающее влияние на эту систему проблемы территориального развития и крупнейшие реформы государственного администрирования.

Постсоветская Грузия как распадающееся государство

Имевшая место в 2003 г. «революция роз», несмотря на значительное внешнее влияние, в качестве главных причин имела внутренние. Осенние события стали возможными вследствие кризиса управления грузинской территорией и запроса как масс, так и элит на его разрешение. Вместо старающегося поддерживать status quo и не способного провести масштабные реформы Эдуарда Шеварнадзе и его партии «Союз граждан Грузии» гигантский кредит народного доверия получил молодой, придерживающийся агрессивной риторики лидер оппозиционного ЕНД Михаил Саакашвили.

К тому моменту система государственного управления подвергалась значительному давлению с нескольких сторон. Во-первых, начиная с 90-х годов существовало три временных (мятеж полковника Элиавы в 1998 г., ставка полевого командира Квициани в Кодорском ущелье, «правительство в изгнании» бывшего президента Гамсахурдии в Зугдиди) и три постоянных (Сухум, Цхинвал, Батуми) центра, оспаривавших монопольный контроль Тбилиси над территорией, в том числе при помощи военной силы. Кроме того, в 1992–1995 гг. на территории Грузии действовало около 50 незаконных вооруженных формирований, а также функционировали четыре российские военные базы. В двух случаях (авиабаза в абхазской Гудауте и 12-я база в Батуми) эти внешние военные центры были одной из важнейших опор для властей регионов, реализующих сепаратистские проекты. 62-я база в Ахалкалаки конкурировала с государством в сфере производства общественных благ для местного населения.

Во-вторых, внутренние границы Грузии с Абхазией (за исключением Гальского района), Южной Осетией (ЮО) (в данном случае не совпадающие с официальными границами автономии, частично на 35–40% отодвинутые вглубь ЮО [Tbilisi's map, 2013]) и Аджарией были непроницаемы для представителей госорганов. Кроме того, «серые зоны» грузинской государственности, т.е. не находящиеся под полным контролем грузинского правительства, существовали в Джавахетии, Панкисском и Кодорском ущельях.

В-третьих, государство не могло консолидировать внешние границы. В Панкисском ущелье укрывались банд-группы из Чечни. Через территорию Грузии проходило несколько неподконтрольных государству маршрутов контрабанды: овощей и гастарбайтеров из Армении в Россию (на транспортах российских ВС) через джавахетский участок грузино-армянской границы, наркотиков и людей через чеченский участок российско-грузинской границы. Участок госграницы с Азербайджаном в Квемо-Картли был проницаем для крестьян-азербайджанцев, проживающих по обе стороны границы на обрабатываемых землях.

В-четвертых, государство не обладало консолидированным контролем над таможенной. Таможенные пункты Псоу и Рокский тоннель на российско-грузинской границе подчинялись Сухуму и Цхинвалу соответственно. С важнейшего таможенного пункта Сарпи на

грузино-турецкой границе по решению правителя Аслана Абашидзе с 1990 г. таможенные сборы направлялись в бюджет Аджарии.

Помимо территориальных проблем, монополия государства на осуществление власти имела и другие проявления.

Во-первых, в обществе и среди политических элит отсутствовало согласие по так называемым устанавливающим вопросам (о природе государства, историческом наследии, о языке, о критериях членства в национальном сообществе, религии). Разногласия существовали не только в начавших сецессии Абхазии и ЮО, но и в Аджарии, населенной преимущественно армянами Джавахетии, Квемо-Картли с преобладанием азербайджанского населения, Месхетии, бывшей местом возвращения турок-месхетинцев в 90-е годы.

Во-вторых, вертикаль власти в Грузии испытывала жесточайшую конкуренцию со стороны криминального мира [см., например: Aparidze, 2009; Slade, 2007; Буракова, 2008; Зедгенидзе, 2009]. Кроме того, грузинское государство, коррупционный лидер среди всех советских республик, и после обретения независимости не смогло снизить высочайший уровень коррупции и приватизации государства криминалом. «Весь государственный аппарат участвовал в коррупционных практиках. В рамках государственного аппарата были выстроены мириады сетей между госчиновниками и гражданами с единственной целью облегчения коррупции... неформальная иерархия заменила официальную» [Stefes, 2008, p. 75]. Система госуправления была основана на взаимодействии кланов, патрон-клиентских сетей, использовании нелегальных военных сил (как внутренних, так и внешних), вовлечении государственных (прежде всего, силовых) структур в криминальный бизнес, функционировании личных договоренностей, родственных связей и целого комплекса «воровских понятий», зачастую подменявших формальные институты и процедуры. Страна, падение ВВП которой было наибольшим на постсоветском пространстве (72,5% в 1994 г. по отношению к 1991 г.) [Григорьев и др., 2008, с. 80], занимала 1-е место в мире по масштабам распространения теневой экономики (67,3% от ВВП в 1999–2000 гг.) [Schneider, 2002, p. 10] и 6-е место в списке наиболее коррумпированных стран [TI, 2007].

Таким образом, в 90-е годы и в начале 2000-х Грузия являлась государством во многом по формальным основаниям: нали-

чию столицы, обозначению территории страны на картах, членству в ООН, зданиям посольств в других странах и т.д. Характеристики государственной состоятельности и внутренних аспектов статусности позволяют отнести Грузию рассматриваемого периода к категории распадающихся государств (failing state).

Территориальное развитие: От функционирования «серых зон» к консолидации территории и границ

Одной из основных целей команды нового президента после отставки Эдуарда Шеварнадзе стало восстановление территориальной целостности страны. Уже зимой 2004 г. Саакашвили добился ликвидации персоналистского режима Аслана Абашидзе в Абхазии, что устранило один из основных конкурирующих с Тбилиси центров. В 2006 г. силами МВД был ликвидирован еще один центр власти – ставка полевого командира Эмзара Квициани, который был когда-то назначен Э.А. Шеварнадзе представителем президента. Тбилиси разместил в Кодорском ущелье, являющемся частью Абхазии, так называемое правительство Абхазии в изгнании. Аналогичные действия были предприняты в ЮО. В 2007 г. президент Саакашвили назначил бывшего премьера ЮО Дмитрия Санакоева, выступающего за реинтеграцию с Грузией, главой временной юго-осетинской администрации на территориях, подконтрольных Тбилиси. В пределах политий, реализующих сепаратизм, появились аналогичные территории, что некоторым образом ослабляло конкуренцию с Тбилиси со стороны Сухума и Цхинвала. В 2008 г. вместе с окончательной утратой контроля над Абхазией и ЮО Грузия потеряла и Кодорское ущелье: абхазские войска при помощи российских ВДВ восстановили контроль над Верхним Кодором. Тогда же 35–40% территории ЮО, контролируемой Грузией, перешли под контроль Цхинвала – де-факто границы ЮО и Грузии совпали с официальными.

Другие меры по консолидации грузинской территории были гораздо более успешными. Михаил Саакашвили укреплял государственность в русле фукуямовского «государственная состоятельность – это возможность государства направлять вооруженного человека в форме в любую точку страны» [Fukuyama, 2005, p. 86]. В 2007 г. был завершен вывод российских баз с территории, под-

контрольной Тбилиси: из Батуми, Ахалкалаки, Вазиани и самой столицы, где располагался штаб войск РФ в Закавказье. В 2012 г. ущелье Лопота стало местом спецоперации грузинских ВС и МВД. В августе близ кахетинского села Лопота власти Грузии ликвидировали захватившую в заложники грузинских граждан банд-группу из кистинцев, либо пытавшуюся уйти от российских правоохранителей на территорию Грузии, либо наоборот [Тхилава, 2012].

Административная закрытость армяно-населенной Джавахетии сформировалась еще в середине XX в. в рамках советской империи. В связи со стратегическим геополитическим положением области на границах Турции, Армении и Грузии въезд и выезд в Джавахетию были крайне затруднены. В период правления Иосифа Сталина данный регион был объявлен запретной пограничной зоной, вне зависимости от удаленности того или иного населенного пункта от государственной границы с Турцией [Казинян, 2004].

Экономически тесно связанная с Россией и Арменией, со значительными проблемами в транспортном сообщении с Грузией Джавахетия инкорпорировалась в состав усиливающегося государства несиловыми методами. В отдельные моменты желание властей вернуть Джавахетию в общую экономику доходило до абсурда. Посещая Самцхе-Джавахетию в 2005 г., президент Саакашвили заявил, что грузинская армия будет специально приобретать все виды картофеля, мяса и молочной продукции у местных фермеров для замены российского рынка сбыта (62-й базы), однако потребности армии были значительно меньше заготовленной продукции. Проблему с перепроизводством картофеля должен был решить «двухвагонный картофельный поезд», пущенный властями из Ахалкалаки в Тбилиси, – картофель из Джавахетии не выдержал рыночной конкуренции с тбилисским [Vartanian, 2006].

После консолидации границы с Арменией на джавахетском участке, устранения российского военного транспорта как канала контрабанды, т.е. мер, направленных на ограничение влияния внешних центров, правительство занялось транспортной инфраструктурой грузинской территории. Реализация крупнейших инфраструктурных проектов при поддержке США позволила начать интеграцию Джавахетии в общее транспортное пространство Грузии. Более 184 млн. долл. американского фонда «Millennium Challenge Georgia Fund» были потрачены на восстановление внутренних до-

рог Джавахетии и дорог, соединяющих Джавахетию и прочие грузинские территории (Ахалкалаки – Ниноцминда – Цалка – Тбилиси) [Overland, 2009, p. 9]. В настоящее время это – автобан, позволяющий добраться из Джавахетии в Тбилиси за несколько часов. Кроме того, Азербайджан, Турция и Грузия вложили средства в строительство участка Карс-Ахалкалаки железной дороги Карс – Ахалкалаки – Тбилиси – Баку, которая связывает Каспий и Европу. Развитие этого стратегического маршрута позволит экономически реинтегрировать Джавахетию в пространство Грузии. Образовательная реформа способствовала приливу студентов в столичные вузы из Джавахетии и Квемо-Картли. Вступительные экзамены сдаются на родном языке (соответственно, армянском и азербайджанском), после поступления в университет студенты слушают годичный активный курс грузинского языка и приступают к основной программе.

Квемо-Картли, регион на юге Грузии на границе с Арменией и Азербайджаном, как и Джавахетия, был проблемной территорией в связи с сохранением советского наследия. В 2009 г. губернатор региона Давид Киркитадзе так описывал его: «В советские времена границы между союзными республиками не было, крестьяне обеих республик спокойно пасли свой скот там, где хотели. Но сейчас, когда... граница уже демаркирована, нельзя просто так гулять там, где можно было раньше...» [Темников, 2009]. Азербайджанское население региона после распада СССР периодически обвиняло центральные власти Грузии в языковой, кадровой и образовательной дискриминации. Также образование государственных границ Грузии и Азербайджана на месте подотчетных общему центру границ регионов способствовало возникновению серьезного спора вокруг монастырских земель святыни Грузинской православной церкви (ГПЦ) – Давидо-Гареджийского комплекса, разделенных госграницей пополам. Команда Саакашвили предпринимала меры по расширению площади используемых в традиционном сельскохозяйственном регионе земель, интеграции Квемо-Картли в общегрузинское образовательное пространство, укрепляла статус грузинского языка, пыталась разрешить конфликт вокруг Давид-Гареджи дипломатическим, а не военным путем.

В середине 2000-х годов Грузия начала выгодно использовать свою территорию, конвертировав геополитическое положение

в доходы от транзита углеводородов по построенным магистральным трубопроводам. Они связали Турцию и каспийских экспортеров: нефтепровод Баку – Тбилиси – Джейхан открыт в 2005 г., «Южнокавказский газопровод» Баку – Тбилиси – Эрзурум – в 2007 г., еще в 1999 г. был открыт нефтепровод Баку – Супса. Эти трубопроводы были жизненно важны для США, которые стремились осваивать территорию Грузии в качестве энергетического коридора между Каспием и Черным морем, неподконтрольного России и Ирану [Schellinger, 2008; Heine, 2009; Khokhar, 2010; Gachechiladze, 2002; Эйвазов, 2010].

Параллельно с консолидацией территории и увеличением объема иностранных инвестиций команда М.Н. Саакашвили работала над консолидацией власти.

Реформы госуправления: Деприватизация государства

Реформу гражданского сектора госаппарата при М.Н. Саакашвили нельзя оценить однозначно. Как пишут аналитики «Transparency International», «государственная служба лишена независимости из-за того влияния, которое министры оказывают на прием на работу, повышение и особенно увольнение сотрудников госаппарата... До сих пор вновь назначенные министры, как правило, проводят существенную кадровую перетряску в своих ведомствах, затрагивающую даже сотрудников низового звена. Главная проблема, из-за которой такая ситуация сохраняется, связана с убежденностью грузинского руководства, что в госаппарате гибкость важнее независимости, уверенности в завтрашнем дне и долгосрочного совершенствования профессиональных навыков» [TI, 2010].

Кроме того, слабость правительственных институтов после «революции роз» и отсутствие консолидации политического режима способствовали воспроизводству перманентных политических кризисов, обострившихся после прихода к власти оппозиции во главе с Б.Г. Иванишвили. Спокойный в консолидированных демократиях процесс поствыборной смены ключевых персон властной иерархии в Грузии обернулся политическими конфликтами между президентом и премьер-министром. Негативным образом это сказалось на госуправлении: в конце 2012 г. Б.Г. Иванишвили активизировал давление на президента, грозя «урезать» его содер-

жание и выселить из нынешней резиденции. В 2013 г. депутаты правящей партии блокировали выступление М.Н. Саакашвили с ежегодным докладом перед нацией. Генеральная прокуратура пыталась сместить его близкого соратника Гиги Угулаву с поста мэра Тбилиси. Глава государства тратит время с утверждением послов, уже назначенных парламентом. Президент (с одной стороны) и премьер-министр, глава МИД и даже его заместители (с другой) постоянно обвиняют друг друга в срыве стратегии евроинтеграции. Михаил Саакашвили открыто заявляет, что воспользуется правом помилования в отношении всех «политически осужденных», очевидным образом работая на понижение легитимности института суда. Кризис госуправления доходит до курьезов: в марте 2013 г. президент и премьер не могли договориться о месте встречи – никто не хотел «идти в гости» к политическому противнику для обсуждения важнейшего вопроса – конституционной реформы, которая 23 марта ограничила полномочия президента Саакашвили, потерявшего возможность распустить парламент.

Однако девять лет назад, не испытывая значительной конкуренции со стороны других элитных групп, команда президента Саакашвили, победившего на выборах с показателем в 96%, обладала значительной свободой действий. Прежде всего новые управленцы занялись налоговым администрированием. Параллельно с мероприятиями по возвращению под контроль государства таможенного пункта Сарли в Абхазии и ужесточением режима сбора налогов, само налоговое законодательство было максимально упрощено. Общая фискальная нагрузка уменьшена – из 22 налогов, ранее взимавшихся в Грузии, остались 4, из 909 видов лицензий на ведение бизнеса осталось 156 [Timm, 2010, p. 5]. Максимально облегчились таможенные процедуры, а ставки налога на импорт либо в большинстве случаев обнулились вообще, либо оказались минимальными – от 3 до 12% [Епифанцев, 2011]. Эти меры позволили увеличить собираемость налогов (см. рис.).

Именно после 2004 г. график доли налогов в ВВП показывает очевидный рост. Это связано не только с позитивными результатами консолидации территории, но и с повышением эффективности госуправления. Финансовое влияние США, которое российские охранители часто ставят в вину М.Н. Саакашвили, имело место в первые годы его правления. По его собственному призна-

нию, фонд Джорджа Сороса финансировал топ-чиновников грузинской налоговой службы, что, с одной стороны, показало слабость государства, с другой – позволило эффективно осуществлять дальнейшие реформы. Деньги внешнего центра не были потрачены нецелевым образом. Однако вопрос о взаимной выгоде сторон (в случае американцев – явно неочевидной) остается открытым.

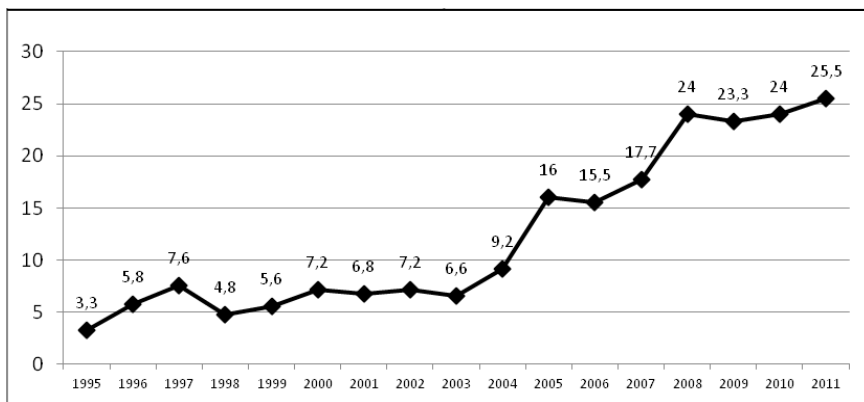


Рис.

Доля налогов в реальном ВВП Грузии в 1995–2011 гг., в %.

Источник: национальный банк

Ряд авторов отмечают излишнее упорство грузинского государства в процессе сбора налогов, доходящее до абсурда, – препятствующее открытой деятельности честных налогоплательщиков-юрлиц. «Грузинские бизнесмены сетуют: хотя номинально ставки налогообложения невысоки, они зачастую страдают от “параллельного сбора налогов” – неожиданных проверок налоговой полицией, накладывающей драконовские штрафы за мелкие нарушения. Грузинский филиал “Transparency International” назвал эту практику “налоговым терроризмом”. В своем стремлении искоренить традицию уклонения от налогов и мошенничества в этой сфере правительство Грузии ударило в другую крайность» [де Ваал, 2011, с. 23].

Повышение степени легитимности государственной власти, вытеснение нелегальных субъектов из политического процесса и

отстранение неконституционных акторов от госуправления стали одним из основных направлений и политики новой команды, и ее PR, в котором президент Саакашвили преуспел едва ли не больше, чем в реальных реформах. Вероятно, самым известным антикоррупционным мероприятием стало увольнение «за одну ночь» всего 14-тысячного списочного состава самой коррумпированной госструктуры – ГАИ. В течение нескольких лет 75 из 85 тыс. милиционеров были уволены. В новую структуру общественной безопасности, полицию, стали набирать принципиально новых, молодых, не вовлеченных в прежние коррупционные связи сотрудников.

Полиция получила новое оснащение (вооружение, патрульные автомобили, системы связи и т.п.), которое частично было оплачено напрямую американским правительством (компьютерные системы). При этом антикоррупционная борьба сопровождалась эффективной реальной политикой и пропагандой. Во-первых, зарплата полицейских оказалась гораздо выше средней по стране. Во-вторых, даже за небольшую взятку им грозили серьезные сроки тюремного заключения. Борьбе с коррупцией сопутствовали показательные публичные процессы над коррупционерами. В-третьих, полицейская служба стала престижной (в том числе благодаря сугубо внешним, формальным нововведениям: новая форма, новое название рода деятельности и новые звания, новая архитектура прозрачных, футуристичных зданий полицейских участков и самого МВД и т.д.). Полиция стала наиболее легитимной правительственной структурой и второй после ГПЦ в общем рейтинге доверия. В июле 2012 г., по данным исследований IRI и NDI, полиция занимала 2–3-е места (88%) в рейтинге доверия граждан Грузии [Newsgeorgia, 2012].

Одной из причин успешной борьбы с коррупцией было наличие сильного общественного запроса на антикоррупционные реформы: «...демократия означала отсутствие (или, по крайней мере, ограничение) коррупции... Ожидание борьбы с ней было основным по отношению к новым лидерам и демократическим режимам» [Spirova, 2008, p. 76]. Для Грузии, начавшей постсоветский транзит, по общепринятому мнению, в качестве коррупционного лидера среди советских республик, пройти путь от этой оценки до «динамического» лидера по борьбе с коррупцией всего за девять лет стало действительно большим достижением. С 2004 по 2012 г. в

рейтинге восприятия коррупции «Transparency International» страна совершила скачок в 3,2 пункта – больше, чем какое-либо из постсоветских государств. Сейчас Грузия находится на 3-м месте рейтинга TI среди всех постсоветских государств с показателем 5,2.

Подобные масштабные реформы были бы невозможны без повышения степени консолидации власти вокруг института президента и, соответственно, ликвидации нелегальных субъектов политики. Борьба с «ворами в законе» была одним из приоритетов политики президента Саакашвили. Она заключалась в том числе в положении уникального закона «Об организованной преступности», учитывающего «воровские понятия», принятого по инициативе М.Н. Саакашвили. «Вора в законе» сажали в тюрьму за одно лишь его публичное согласие со своим неофициальным статусом или участие в разрешении конфликта в качестве посредника («воровская разборка») – сам факт преступления был необязателен. «Воров в законе» не просто лишили свободы, что никогда не было для них препятствием для осуществления своей деятельности, а сделали обычными заключенными. Любая связь с внешним миром в спецтюрьме для них запрещена, имущество конфисковано и передано в распоряжение МВД [Зедгенидзе, 2011].

Показательной для обозначения произошедших в обществе изменений стала реакция власти на обнародованные в сентябре 2012 г. факты издевательств [Адагамов, 2012 а; Загвоздина, Паранидзе, 2012] над заключенными в Глданской тюрьме, которая позиционировалась властями в качестве самой передовой по всей Грузии [Адагамов, 2012 b] и служила доказательством успешности реформы пенитенциарной системы. Видео пыток было показано по оппозиционному каналу, грузинские власти арестовали виновных, правозащитникам был разрешен мониторинг тюрем в любое время, министр ВД Ахалая и министр исполнения наказания Калмахелидзе подали в отставку. Эти события достаточно подробно описывались в российских медиа [Алленова, 2012; Зедгенидзе, 2012]. Бачана Ахалая находится в тюрьме под следствием по другим обвинениям. Все это показывает определенную подотчетность власти обществу, саморегулируемость и относительную открытость грузинской политической системы.

Однако избирательное правосудие использовалось в Грузии не только для борьбы с «ворами в законе», но и с политическими

противниками. Так, Тбилисский суд по обвинению Генпрокуратуры признал министра обороны (впоследствии – экономики) Ираклия Окруашвили виновным в вымогательстве взятки только после того, как в 2007 г. ушедший в оппозицию бывший министр обвинил президента Саакашвили в коррупции и разговорах об организации убийства Б. Патаркацишвили и сообщил, что премьер-министр З.В. Жвания был убит, а не отравился угарным газом (по версии официального следствия). Ираклий Окруашвили вынужден был покинуть страну и искать политического убежища во Франции. Фактически власти Грузии запретили ему въезд – в 2008 г. суд заочно арестовал его на 11 лет.

Несколько менее однозначным является так называемое дело Фукса. В 2010 г. он выиграл в Лондоне суд над Грузией, которую обязали заплатить 98 млн. долл. за разрыв контрактов на прокладку трубопроводов и экспорт нефти. Контракт был подписан в начале 90-х и носил явно коррупционный характер [Шмулевич, 2011]. В заманивании израильского бизнесмена на территорию Грузии участвовали лично премьер-министр Н. Гилаури и замминистра финансов А. Хараидзе. Помещенный в грузинскую тюрьму Фукс в итоге снял свои финансовые претензии. Процесс над больным 60-летним бизнесменом должен был быть показательным, что вписывалось в PR-кампанию грузинского правительства по борьбе с коррупцией, практикующего в том числе провокации к даче взятки. Случай с Фуксом, во-первых, подчеркивает неформальность существующих правосудных процедур в Грузии. Во-вторых, снижает легитимность инструментов судебной власти, которые могут быть направлены на нелегальную борьбу за отказ самого государства платить по иску.

В 2012 г. административный ресурс президентской команды использовался против основного конкурента президента Б.Г. Иванишвили. Необходимо отметить, что в данном случае давление было не таким жестким, как в отношении И.К. Окруашвили, касалось в большей степени гигантских штрафов, нежели ограничения свободы. Кроме того, власти шли на уступки оппозиции, дезавуируя отдельные решения.

После прихода к власти команды Бидзины Иванишвили члены правящей группы подверглись давлению. Независимо от того, имеют ли обвинения в адрес Б.Р. Ахалая, Г.Н. Каландадзе и З.Г. Ша-

матавы под собой реальную почву, помещение их и еще минимум 15 высокопоставленных чиновников МВД в тюрьмы свидетельствует о слабости правительственных институтов, использовании судов для борьбы с политическими оппонентами при смене правящих групп. С одной стороны, Бидзина Иванишвили заявляет о необходимости сохранения Котэ Кублашвили на посту председателя ВС Грузии до истечения полномочий в 2015 г., с другой – прямо говорит о том, что Кублашвили – «жертва режима Саакашвили и его идеологии» и «лично обязан ему заботами о здоровье» [Civil Georgia, 2013].

Еще одним характерным показателем того, что «деприватизация» государства была неполной, стало активное участие миллиардера Б.Г. Иванишвили в финансировании многих формально государственных проектов до начала им оппозиционной деятельности. Он не только выплачивал стипендии творческой и академической интеллигенции, но и финансировал строительство школ, участков полиции, военных баз, а также пенсии, страховки, медицинские и образовательные услуги, оказываемые жителям отдельных районов Грузии.

В целом динамику эффективности госуправления можно проследить при помощи индекса управления (Management Index) фонда Бертельсмана, который рассчитывается на основании оценок эффективности антикоррупционной политики и использования правительством ресурсов, качества госуправления, интенсивности конфликтов, уровней международного сотрудничества и поддержания общественного консенсуса и т.д.

Важно отметить, что эксперты фонда явно рассматривают Грузию без учета территории Абхазии и ЮО, не считая ее распадающимся государством. При рассмотрении территории «большой Грузии» действительно наблюдается совпадение с индексом TI: резкий рост после 2003 г. и статус динамического лидера.

Одним из рейтингов, недоступных для грузинской пропаганды, является рейтинг недееспособных государств мира (Failed States Index) [The Fund for Peace, 2011], составляемый американским Фондом Мира, отражающий способность (и неспособность) властей контролировать территорию, предоставлять общественные блага, нивелировать экономическое неравенство, бороться с криминалом, поддерживать собственную легитимность и т.д. Соглас-

но этому рейтингу, Грузия за последние восемь лет ни разу не опускалась ниже зоны «Предупреждение», в 2009–2010 гг. поднявшись в зону «Тревога». Сейчас статус Грузии продолжает подвергаться негативной коррекции.

Что получилось у Грузии?

Несмотря на все успехи правительства М.Н. Саакашвили в повышении эффективности государственного управления, при анализе грузинских реформ необходимо руководствоваться не только данными в рейтингах. Они показывают результаты, но не позволяют выявить причинно-следственные связи и издержки отображаемых ими процессов.

Кардинальная реформа полицейского аппарата, успешная борьба с преступностью и коррупцией «обернулись почти полным отсутствием оправдательных приговоров, переполненностью тюрем и превращением Министерства внутренних дел в самое влиятельное ведомство. Правоохранительные органы, например налоговая полиция, обладают чрезвычайным могуществом и, как считается, служат инструментами политического контроля» [де Ваал, 2011, с. 54].

Увеличение доходной части бюджета было обусловлено не только улучшением работы налоговых органов: в 2008 г. «налоговые доходы, включая таможенные пошлины, обеспечивали лишь около 70% государственных доходов. Остальное составляли гранты и неналоговые доходы, которые, видимо, и использовались частично на финансирование оборонных расходов» [Григорьев и др., 2008, с. 81].

Реализовав крупнейшие инфраструктурные проекты в регионе (нефте- и газопроводы), с одной стороны, Грузия начала получать ренту, с другой – оказалась заложницей в любом противостоянии России, Ирана, не контролирующих данный маршрут транзита углеводородов, и Запада, по той же причине интересующегося им, что позволяло некоторым западным политологам пренебрежительно называть Грузию «территорией, по которой проходит труба», «дружественной транзитной территорией» [Токарев, 2011, с. 180].

После 5-дневной войны с Россией Грузия начала осваивать 4,5 млрд. долл., выделенных ей мировым сообществом, что составляет около 20% от ВВП [Епифанцев, 2011]. Эти деньги были

потрачены на реформы. Система госуправления стала достаточно адекватной, чтобы распорядиться внебюджетными источниками дохода, корреспондируясь с целями кредитования. При этом необходимо отметить, что грузинский случай связан с финансовым подкреплением перераспределения геополитического баланса на Кавказе в пользу США и НАТО после прихода к власти команды М.Н. Саакашвили.

Рост доходной части грузинского бюджета, западные гранты и безвозвратные кредиты на закупку вооружений, моральная поддержка Михаила Саакашвили администрацией Джорджа Буша-младшего создали ложное впечатление того, что проблему сепаратистских территорий можно решить силой. Частично это подтолкнуло грузинского президента начать агрессию в ЮО в 2008 г., что в итоге привело и к ее потере, и к окончательной потере Абхазии. Таким образом, реформы Михаила Саакашвили оказались неоднозначными. Они привели к нормализации управления на подконтрольной ему части территории и утрате контроля над 20% территории. В переломный момент не сработала система «сдержек и противовесов», которая так и не была сформирована в постсоветской Грузии в степени, достаточной для блокировки стратегически провальных решений одного актора.

Команда Саакашвили боролась с советским наследием не только в общественном дискурсе, стараясь сформировать стереотип массового сознания «СССР и его преемница Россия – враги», на которых удобно перекладывать ответственность за большинство внутренних сложностей. Разрушение прежней советской системы управления со всеми ее отрицательными элементами, снижающими эффективность, интеграция административно закрытых еще при И.В. Сталине областей в общее экономическое и транспортное пространство, преодоление языкового барьера между «титульной нацией» и занимающими монопольное положение в отдельных областях этносами, создание общего образовательного пространства, невозможного в условиях некоторой размытости границ кавказских ССР, – все эти меры по пересмотру советского наследия были призваны усилить государственные институты и способствовать формированию единого политического сообщества (нации).

После «революции роз» страна преподносится западному обывателю и соседям как образец торжества либеральных ценно-

стей в экономике и политике и практической пользы при реализации этих ценностей – для государства, общества и отдельного человека. PR грузинских реформ часто затемняет их реальное содержание. Государство по-прежнему неспособно обеспечить стабильное функционирование юридической системы, что приводит к избирательности правосудия и частым сменам «правил игры», продуцирующим кризисы государственного управления.

Несмотря на очевидные отмеченные нами успехи команды М.Н. Саакашвили, многие реформы в Грузии имеют видимый краткосрочный эффект, но неопределенность результатов в долгосрочном плане. Последние зависят во многом от внешнеполитических факторов и отношений западных партнеров, а также взаимоотношений внутри грузинской политической элиты.

Литература

- Aparidze D.* State-building and democratization in Georgia: have the limits been reached? // IFSH, OSCE-Yearbook, 2008. – Hamburg, 2009. – Mode of access: <http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/08/Aprasadze-en.pdf> (Дата посещения: 1.08.2012.)
- Fukuyama F.* «Stateness» first // Journal of democracy. – Baltimore, 2005. – Vol. 16, N 1. – P. 84–89.
- Gachechiladze R.* Geopolitics in the South Caucasus: local and external players // Geopolitics. – L., 2002. – Vol. 7, N 1. – P. 123–124.
- Heine G.* The conflict in the Caucasus: causing a new Cold War? // India Quarterly: a journal of international affairs. – New Delhi, 2009. – Vol. 65, N 1. – P. 62–63.
- Khokhar K., Wiberg-Jørgensen P.* United States' strategic possibilities in the South Caucasus // European security. – L., 2010. – Vol. 10, N 3. – P. 76–83.
- Overland I.* The closure of the Russian military base at Akhalkalaki: challenges for the local energy elite, the informal economy and stability // The journal of power institutions in post-soviet societies. – P., 2009. – Vol. 9, N 3. – P. 2–13.
- Schellinger A.* What has Washington done? Adverse effects of state-building on democracy in Georgia // Journal of politics & society. – 2008. – Vol. 20, N 1–2. – P. 69–85.
- Schneider F.* Size and measurement of the informal economy in 110 countries around the world: Paper presented at a workshop of Australian National Tax Centre, ANU, Canberra, Australia. – July 2002. – Mode of access: http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf (Дата посещения: 7.02.2012.)
- Slade G.* The threat of the thief: Who has normative influence in Georgian society? // Global crime. – Abingdon, 2007. – Vol. 8, N 2. – P. 172–179.
- Spirova M.* Corruption and democracy: the «Color Revolutions» in Georgia and Ukraine // Taiwan journal of democracy. – Taipei, 2008. – Vol. 4, N 2. – P. 75–90.

- Stefes C.H.* Governance, the state and systemic corruption: Armenia and Georgia in comparison // Caucasian review of international affairs. – Frankfurt am Main, 2008. – Vol. 2, N 2. – P. 73–83.
- Tbilisi's map of Georgian controlled areas in South Ossetia // Википедия. – (Дата посещения: 10.07.2007.) – Mode of access: <http://ru.mobile.wikipedia.org/wiki/Файл:SO2.jpg> (Дата посещения: 23.03.2013.)
- The failed states index 2011 interactive grid. – Mode of access: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011> (Дата посещения: 13.02.2012.)
- Timm C.* Neopatrimonialism by default. State politics and domination in Georgia after the Rose Revolution: Paper presented at the workshop «Neopatrimonialism in various world regions» in German Institute of Global and Area Studies. – Hamburg, 2010. – August. – Mode of access: http://www.gigahamburg.de/content/fsp1/pdf/неопат/paper_неопат_workshop_timm.pdf (Дата посещения: 31.07.2012.)
- Transformation index BTI 2012. – Mode of access: <http://www.bti-project.de/?&L=1> (Дата посещения: 18.03.2013.)
- Transparency International: Georgia 51 st in 2012 Corruption Perceptions Index // Transparency International Georgia. – 2012. – Mode of access: <http://transparency.ge/en/post/corruption-perception-index-cpi/corruption-perception-index-2012> (Дата посещения: 7.02.2012.)
- European neighbourhood policy: Monitoring Georgia's anti-corruption commitments // Transparency International Georgia. – 2010. – Mode of access: http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/ENP_TI_Georgia.pdf (Дата посещения: 6.04.2012.)
- Vartanian O.* Georgia: Riding the potato train. Institute for War and Peace reporting. – 2006. – Mode of access: http://www.armeniapedia.org/wiki/Georgia:_Riding_the_Potato_Train (Дата посещения: 15.09.2012.)
- Адагамов Р.* Глданская тюрьма № 8, Тбилиси. – Режим доступа: <http://drugoi.livejournal.com/3751721.html> (Дата посещения: 15.09.2012.)
- Адагамов Р.* К событиям в Глданской тюрьме. – Режим доступа: <http://drugoi.livejournal.com/3764937.html> (Дата посещения: 15.09.2012.)
- Алленова О.* Грузия в тот момент просто умерла // Коммерсантъ Власть. – М., 2012. – № 39 (993). – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2029619> (Дата посещения: 4.10.2012.)
- Больше всего в Грузии доверяют церкви – опрос // Newsgeorgia. – Тбилиси, 2012. – Июль, 2007. – Режим доступа: www.newsgeorgia.ru/society/20120724/215118050.html (Дата посещения: 31.07.2012.)
- Буракова Л.А.* Почему у Грузии получилось. – М.: Юнайтед Пресс, 2011. – 271 с.
- Григорьев Г., Кондратьев С., Салихов М.* Трудный выход из трансформационного кризиса (случай Грузии) // Вопросы экономики. – М., 2010. – № 10. – Режим доступа: <http://www.sigma-econ.ru/files/4217/grigoryev10-08.pdf> (Дата посещения: 6.04.2012.)

- Де Ваал Т.* Выбор Грузии: какой курс избрать в период неопределенности? – М.: Московский Центр Карнеги, 2011. – 67 с.
- Елифанцев А.* Реформы в Грузии. Анализ грузинских реформ. Применимы ли они в России? // Агентство политических новостей. – М., 2011. – Январь, 18. – Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article23547.htm> (Дата посещения: 6.02.2012.)
- Завгородина Д., Паранидзе И.* Не молчи, не покрывай, не мирись и расследуй // *Gazeta.ru*. – 2012. – Сентябрь, 19. – Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/social/2012/09/19/4780581.shtml> (Дата посещения: 15.09.2012.)
- Зедгенидзе Г.* В Грузии началась смена власти // *Slon.ru*. – 2012. – Октябрь, 2. – Режим доступа: http://slon.ru/world/v_gruzii_nachalas_smena_vlasti-834658.xhtml (Дата посещения: 4.10.2012.)
- Зедгенидзе Г.* Грузия «вне «закона» // *Slon.ru*. – 2009. – Ноябрь, 16. – Режим доступа: http://slon.ru/world/gruziya_une_zakona-146277.xhtml (Дата посещения: 4.10.2012.)
- Зедгенидзе Г.* Почему «воры в законе» правят в России, а в Грузии – нет? // Новости о политике. – 2011. – Июнь, 1. – Режим доступа: <http://ua-politika.ucoz.ua/news/2011-06-01-15> (Дата посещения: 7.02.2012.)
- Corruption perceptions index // Transparency International. – Mode of access: <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (Дата посещения: 24.02.2013.)
- Казинян А.* Грузия, Самцхе-Джавахетия и «тюркское кольцо» вокруг Армении / Агентство ИНТЕРФАКС, Агентство Военных Новостей // Мемориал. – 12.01.2004. – Режим доступа: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2004/01/m16998.htm> (Дата посещения: 15.09.2012.)
- Мендкович Н.А.* Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось. – М.: РИСИ, 2012. – 122 с.
- Саакашвили критикует Иванишвили за распространение «сплетен» по личным вопросам* // *Civil Georgia*. – Tbilisi, 2013. – March, 15. – Режим доступа: <http://www.civil.ge/rus/article.php?id=24558> (Дата посещения: 22.03.2013.)
- Темников Р.* Эксклюзивное интервью Day.Az с губернатором региона Квемо-Картли Давидом Киркитадзе // Информационно-аналитический центр / Лаборатория общественно-политического развития стран ближнего зарубежья. – 2009. – Апрель, 12. – Режим доступа: <http://www.ia-centr.ru/expert/4361/> (Дата посещения: 23.03.2013.)
- Токарев А.А.* Государственная состоятельность Грузии в зеркале западной политической науки // Политическая наука. – М., 2011. – № 1 – С. 177–192.
- Тхилава Г.* Лапота: новый секрет кавказской политики // *Georgia Times*. – Тбилиси, 2012. – Сентябрь, 14. – Режим доступа: <http://www.georgiatimes.info/interview/80525.html> (Дата посещения: 15.09.2012.)

-
- Шмелевич А.* Дело Фукса-Френкеля и кризис грузино-израильских отношений // Агентство политических новостей. – 2011. – Апрель, 18. – Режим доступа: <http://www.apn.ru/publications/article24035.htm> (Дата посещения: 6.04.2012.)
- Эйвазов Д.* Геополитические уроки постсоветского Кавказа: путь к глобализации или возвращение к классической евразийской геополитике? // CA & CC press AB Издательский дом (Швеция). – Режим доступа: http://www.ca-c.org/c-g/2006/journal_rus/c-g-1/03.eivazovru.shtml (Дата посещения: 31.07.2012.)