

Руслан ЛЕКОВ

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ГРУЗИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ РЕФОРМ

Данная статья посвящена анализу политических процессов на территории постсоветской Грузии. В работе поэтапно показаны основные направления и результаты проводимых в республике реформ, начиная с политики Э. Шеварднадзе и до деятельности Б. Иванишвили.

This article is devoted to the analysis of political processes in the post-Soviet Georgia. The paper shows the main directions and results of political reforms in the country, ranging from politics of Shevardnadze and to Boris Ivanishvili's activities.

Ключевые слова:

Грузия, реформы, коррупция, динамика, политический процесс, экономика; Georgia, reforms, corruption, dynamics, political process, economy.

Победа Б. Иванишвили на парламентских выборах в Грузии в октябре 2012 г. является первым за всю постсоветскую историю этой страны прецедентом легитимной смены власти. Она демонстрирует институционализацию политической системы в республике. До этого, как мы помним, в Грузии трижды происходила смена высшего руководства, и все три раза — нелегитимным путем: падение правительства З. Гамсахурдиа и приход к власти Э. Шеварднадзе; приход к власти М. Саакашвили. Подобная динамика политического процесса демонстрировала ограниченную эффективность политических институтов республики, при которой высока вероятность разрешения политического конфликта нелегитимным способом.

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, вооруженное 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 масштаб¹.

Грузия при Шеварднадзе

Из-за многочисленных проблем 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 утвержденного 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 ВВП на душу населения (см. табл. 1)².

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 августов-

ЛЕКОВ

Руслан

Валерьевич —

к.полит.н., старший

преподаватель

кафедры новой,

новейшей истории

и исторической

политологии

Северо-Осетинского

государственного

университета

им. К.Л. Хетагурова

Lekrus83@mail.ru

¹ Менджкович Н.А. Цена реформ, или почему у Грузии не получилось. — М., 2012, с. 23.

² Там же, с. 26.

Таблица 1

ВВП на душу населения в странах региона в 1994–2002 гг., долл.*

| | 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 |

* По данным МВФ.

ского дефолта. 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. Все это нанесло болезненный удар по грузинскому бизнесу и вызвало резкий спад ВВП, чего не произошло ни в одной другой стране Закавказья¹.

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 нулевых годов в стране существовала масса социально-экономических проблем.

Задолженность государства по пенсиям и пособиям достигла в 2003 г. 120 млн долл. Неэффективность работы правительства привела к осложнениям в работе с МВФ, от траншей которого республика так зависела².

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!»³.

Однако в 2003 г. режим Шеварднадзе удалось принять ряд мер по улучшению ситуации. Наибольшим успехом стало достижение договоренности о строительстве транснационального трубопровода Баку – Тбилиси – Джейхан через территорию республики. Весной стартовали работы по его строительству, которые дали сильный толчок экономическому развитию. Грузинский ВВП впервые превысил уровень 1997 г. В 2003 г. он вырос на 18%, и такой результат был достигнут впервые за последние 6 лет.

Еще одним значимым достижением правящего режима стало вступление республики в 2000 г. во Всемирную торговую организацию. После этого на ряд грузинских предприятий удалось привлечь иностранных акционеров. В республиканскую энергетику был привлечен новый инвестор – российская компания «Интер РАО ЕЭС», который вложил значительные средства в столичную электросеть. В 2002 г. началось восстановление одного из крупнейших в республике металлургических заводов в г. Рустави итальянской компанией *ARES*. Власти принимали все меры, чтобы обеспечить сбыт его продукции: соответствующие переговоры вели даже грузинские посольства.

Несмотря на все это, режим Шеварднадзе исчерпал кредит доверия и у населения, и у иностранных партнеров, и у спонсоров, и даже у грузинской политической элиты. На волне массовых протестов 2001 г. и агрессивной информационной

¹ Папова В. Об основных макроэкономических индикаторах «революции роз» в Грузии // Общество и экономика, 2004, №7–8, с. 108–109.

² Там же.

³ Буракова Л.А. Почему у Грузии получилось? – М., 2011, с. 121.

кампании канала «Рустави-2» пришлось уйти в отставку министру внутренних дел К. Таргамдзе и главе Министерства государственной безопасности В. Кутателадзе, что показало слабость режима и обострило противоречия внутри правящей группы. Э. Шеварднадзе продемонстрировал неспособность защитить членов своей команды, что подорвало его легитимность внутри правящей элиты. Ее начали покидать ряд участников: в отставку ушли спикер национального парламента З. Жвания (передал пост Н. Бурджанадзе) и министр юстиции М. Саакашвили¹.

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 оппозиция после выборов оспорила их результаты и заявила о массовых фальсификациях, приписках голосов в пользу партии власти «За новую Грузию». Выступления, организованные сторонниками М. Саакашвили и З. Жвания, вылились в массовые протесты, которые повлекли за собой отстранение от власти Э. Шеварднадзе. Данные события получили название «революции роз»².

Саакашвили: цена реформ

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

Курсу на восстановление экономики Грузии способствовала международная обстановка, сложившаяся к моменту «революции роз»³.

На 2004 г. была намечена крупная конференция стран-доноров под патронатом Европейской комиссии и Всемирного банка. Конференция 2004 г. в Брюсселе

¹ Лекор Р.В. Политический процесс в Грузии: влияние Российской Федерации и США : дис. ... к.полит.н.: 23.00.02. — Краснодар, 2009, с. 54.

² Mitchell L. Georgia's Rose Revolution // Current History, 2004, October, p. 345.

³ Лукьянов Ф.В. Проиграв в 2008-м, Саакашвили снова выбрал опасный путь. 07.08.2012 // <http://www.globalaffairs.ru/print/redcol/Proigrav-v-2008-m-Saakashvili-snova-vybral-opasnyi-put-15627>

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

Либерализация рынка, приватизация и привлечение иностранных инвестиций начинал еще Э. Шеварднадзе, но при М. Саакашвили эти изменения были продолжены на более радикальной основе.

В 2005 г. число лицензий, выдаваемых чиновниками, и разрешительных процедур, контролируемых ими, сократилось с 909 до 145, число контролируемых ведомств — с 40 до 20, численность их сотрудников — с 2,2 тыс. до 630 чел. 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 деятельность⁴.

В короткий срок была проведена серьезная структурная реформа милицейских ведомств, часть которых была упразднена вообще, а часть объединена друг с другом. Наиболее коррумпированную структуру — Государственную автоинспекцию (ГАИ) — упразднили совсем. В течение нескольких лет из 85 тыс. старых сотрудников МВД были уволены 75 тыс., а весь состав ГАИ — 14 тыс. чел. — уволили в один день. М. Саакашвили в несколько раз повысил им зарплату, доведя ее до уровня, гораздо более высокого, чем средний по стране, одновременно установил драконовскую ответственность за коррупцию — за взятку в 50 долл. полицейский теперь отправляется в тюрьму на 10 лет.

В ультралиберальном ключе были проведены глубокая налоговая и таможенная реформы. Параллельно с ужесточением режима сбора налогов само налоговое законодательство было максимально упрощено, а общая фискальная нагрузка уменьшена — из 22 налогов, ранее взимавшихся в Грузии, остались 6, а с 2012 г. их стало всего 4. Максимально облегчились

⁴ Епифанцев А. Реформы в Грузии. 10.18.2011 // <http://www.apn.ru/publications/print23547.htm>

таможенные процедуры, а ставки налога на импорт либо в большинстве случаев обнулились вообще, либо были сделаны минимальными — от 3 до 12%¹.

Грузинские власти пошли на весьма радикальные шаги по повышению привлекательности национального рынка для инвестиций.

Среднегодовые темпы роста реального ВВП Грузии с 2004 по 2008 г. составили 9–12%. В тот же период начинается резкий рост доходов, поступающих в грузинский бюджет. Начиная с 2003 г. доходы грузинского бюджета выросли в 6 раз — с 558 млн долл. в 2003 г. до 3,3 млрд долл. в 2008².

За несколько лет в стране была проведена одна из самых масштабных и решительных приватизаций в мире — по состоянию на 2009 г. было приватизировано около 4 тыс. объектов. По сути, в частные руки были переданы практически все существовавшие предприятия, включая стратегические, — заводы, объекты инфраструктуры, суда, лесные, водные, рыбные ресурсы, дороги, объекты здравоохранения и образования, 66% всех имевшихся земель сельскохозяйственного назначения и т.д. Крупных объектов в собственности государства практически не осталось. Как говорил К. Бендукидзе, бывший тогда министром экономики, «Грузия должна продать все, кроме совести».

За приватизацией последовали инвестиции. Совокупные прямые иностранные инвестиции в экономику Грузии в 2004–2009 г. составили 6,5 млрд долл. По привлекательности для иностранных инвесторов и по объемам полученных внешних инвестиций Грузия сравнялась с новыми членами ЕС, а по объему накопленных прямых иностранных инвестиций в расчете на душу населения маленькая и не имеющая полезных ископаемых Грузия догнала огромную Россию. В размерах грузинского бюджета средства, полученные от приватизации и инвестиций, были очень существенными и могли достигать от 10% до 30% ВВП (по каждому показателю), что превышает подобные индексы во всех странах СНГ.

Однако гораздо важнее не строчки рейтингов и не голые цифры ВВП, а понимание, за счет чего прирост произошел, какова структура этого показателя, каковы

долговые обязательства страны и как это все сказалось на уровне благосостояния ее граждан.

По реальным показателям Грузия остается самой бедной из трех стран закавказского региона и одной из самых бедных стран постсоветского пространства.

Оценочный ВВП Грузии в 2010 г. составил 11,7 млрд долл., а Армении — 8,9 млрд долл., при этом уровень ВВП на душу населения (что показывает благосостояние граждан) в Армении составляет 5 тыс. долл., а в Грузии — 4,4 тыс. долл.³

Почему так получается? Очень важной частью ответа на этот вопрос является понимание того, что экономическое чудо Грузии, все ее реформы основываются на притоке иностранного капитала и им так или иначе оплачены.

Начиная с 2008 г., структура грузинского капитала меняется — после Пятидневной войны Грузия начала осваивать 4,5 млрд долл., выделенных ей международным сообществом как стране, пострадавшей от войны с Россией. 2,5 млрд долл. из этих денег пришли в форме займа, а 2 млрд долл. были выделены как грант. Если принять во внимание эти средства и добавить к ним 500 млн долл., занятых на международных рынках, то получится, что около 20% ВВП Грузии в действительности были заемными деньгами либо подарком⁴.

В абсолютном значении основной приток денег, на которые все новейшее время покупались передовые и невероятно демократические грузинские реформы, был получен от приватизации госсобственности и от иностранных инвестиций — факторов, для которых, собственно, и был создан прекрасный бизнес-климат. Каждый из этих показателей в конкретный год мог достигать от 7–8% до 20% ВВП.

До прихода Саакашвили к власти совокупный внешний долг Грузии (государственный долг и долг негосударственных компаний, банков, акционерных обществ и т.д.) составлял 1,8 млрд долл., а сейчас эта сумма, несмотря на все льготные условия грузинских займов, равняется астрономической для маленькой страны сумме в 8,6 млрд долл., что составляет более 80%

³ Там же.

⁴ 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.

¹ Буракова Л.А. Указ. соч., с. 192.

² Там же.

Таблица 2

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 |

ВВП. Только за последние 3 года он вырос на 5,5 млрд долл.

Ситуация с долгом Грузии действительно очень тревожна. До настоящего момента Грузия пока не делала по нему серьезных выплат. В соответствии с условиями, на которых Тбилиси получал эти средства, основные выплаты как процентов, так и тела займов придется на 2013–2014 гг. Уже в 2013 г. Грузии предстоит выплатить немногим менее 1 млрд долл. США.

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 просчетов правительства». Конечно, Грузия и ранее была зависима от импорта широкого круга товаров, и задачей реформ как раз и должно было стать развитие собственного производства. Однако период правления М. Саакашвили совпал с резким ростом ввоза иностранных товаров (см. табл. 2)¹.

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», — отмечается в докладе фонда «Европейские инициативы — Либеральная академия Тбилиси». Импорт превратился в одну из ключевых составляющих национальной экономики. Например, возникла целая отрасль, связанная с реэкспортом европейских подержанных автомобилей в страны СНГ. Этот вид деятельности значительно вырос в 2003–2011 гг. и стал одним из крупнейших сегментов внешней торговли: в 2003 г. его доля в экспорте составляла 0,6%, в 2010 г. — 15,5%². Две другие ведущие позиции в структуре экспорта Грузии занимают ферросплавы и металлический лом. Наиболее крупные статьи импорта — нефтепродукты, автомобили, лекарства и различные продукты питания³. Парадокс: субтропическая и благодатная Грузия не может себя прокормить и на 60% зависит от экспорта продовольствия.

Улучшая условия для бизнеса, государство тем самым ухудшает их для себя и своих граждан: уменьшили налоги — упали доходы бюджета, сняли законодательные ограничения — капитал утек из страны.

Стандартная тактика, когда страны создают благоприятный режим, понижая налоги и тем привлекая деньги, а затем постепенно повышая налоговое бремя до среднерыночных показателей, в Грузии невозможна, т.к. законодательно бизнес ничем не ограничен, и в случае ухудшения условий он просто снимется и уйдет.

¹ Экспортную группу Грузии возглавляют автомобили // Black Sea News, 2011, 27 сент.; ср.: Corso M. Georgia: Riding the Road to Export Riches in a Used SUV // Eurasia net, 2011, June 30.

² Иремашвили Л. Эволюция товарооборота // Бизнес-Грузия, 2011, 26 июля.

³ Дочия Ф. Штефан Шолль: Подобного тому, что творится у вас, не делают даже русские // Georgia Times, 2009, 28 окт.

Таблица 3

Ответы на вопрос: «Сталкивался ли респондент в течение года с коррупцией?», %

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Да | 7,0» | 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 / отсутствие ответа | – | – | 1,7 | 3,0 | 4,0 | 1,6 | 3,5 |

Борьба с коррупцией: успехи и просчеты

В Грузии опросы населения демонстрируют явные успехи в борьбе с коррупцией. В табл. 3 представлены данные социологических опросов в Грузии об уровне коррупции в 2004–2010 гг.¹ Так, на протяжении 2004–2010 гг. доля респондентов, не дававших взяток, стабильно превышала 90%, что является очень высоким показателем.

Однако говорить об искоренении всечeskих коррупционных схем рано. Можно вспомнить такое громкое коррупционное дело времен расцвета правления М. Саакашвили (2007 г.), как раскрытие преступной сети в налоговом департаменте Министерства финансов. Тогда был арестован 31 чел., в т.ч. 12 предпринимателей, изъято 50 тыс. долл. и 100 тыс. лари, которые в виде взяток давали налоговикам за неучтенную продукцию представители различных магазинов и компаний. Среди них был оптовый рынок «Лило», а также магазины «Аидас», «Найк» и «Джордано». Речь идет в т.ч. и об «элитарной коррупции».

Подчеркнем, что еще до «революции роз» Грузия сталкивалась с серьезнейшими 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 указанные выше примеры говорят о том,

что коррупция не искоренена, а переведена из «бытовой» в «элитарную».

Предварительные итоги

Современный Тбилиси можно назвать «городом контрастов», т.к. 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 все на высшем уровне, высокая культура, изысканная архитектура, блестящая кухня, очень воспитанные люди, на улицах почти не видно полицейских. Одним словом, все на высшем уровне. Хотя я попал и на второй этаж этой Грузии, и там реальность выглядит совсем по-другому»².

Результат проводимых Саакашвили реформ неоднозначен, однако наиболее заметным итогом его президентства является окончательная утрата Абхазии и Южной Осетии, рост госдолга, низкий уровень жизни большинства граждан Грузии. Вследствие всего перечисленного выше победа коалиции «Грузинская мечта» во главе с Иванишвили на парламентских выборах была ожидаема. Уже очевидно, что новое руководство Грузии продолжает жить приоритетами старого. Утопичные перспективы территориальной целостности страны продолжают заботить грузинскую власть куда больше, чем благосостояние собственных граждан.

¹ 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; Georgian National Study, October 27 – November 11, 2011 // International Republican Institute (IRI), Baltic Surveys Ltd.; The Gallup Organization, p. 9.

² Девдариани Д. Грузия и Россия: трудный путь к примирению // Государственность и безопасность. Грузия после «революции роз» / ред. Б. Коппитерс, Р. Легволд. – Кембридж, 2005, с. 183.