**СОДЕРЖАНИЕ**

[ВВЕДЕНИЕ 5](#_Toc513070131)

[Глава 1. «Революция роз» и приход М.Н. Саакашвили к власти 13](#_Toc513070132)

[1.1.Факторы «цветной революции» в Грузии 13](#_Toc513070133)

[1.2.Личность М.Н. Саакашвили и его роль в «революции роз» 19](#_Toc513070134)

[Глава 2. Социально-экономические реформы 26](#_Toc513070135)

[2.1. Либерализация экономики 26](#_Toc513070136)

[2.2. Налоговая реформа 33](#_Toc513070137)

[2.3. Реформа трудового законодательства 40](#_Toc513070138)

[Глава 3. Реформы в сфере внутренней безопасности и обороны 45](#_Toc513070139)

[3.1.Трансформация военной области 45](#_Toc513070140)

[3.2. Реформирование полицейской структуры 53](#_Toc513070141)

[3.3. Борьба с организованной преступностью 61](#_Toc513070142)

[Глава 4 Ликвидация коррупции в гражданском реестре 67](#_Toc513070143)

[4.1. Работа общественного и гражданского реестра 67](#_Toc513070144)

[4.2. Устранение коррупции в госэкзаменах 80](#_Toc513070145)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 89](#_Toc513070146)

[СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 92](#_Toc513070147)

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы.** 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?»[[1]](#footnote-1). Российские антизападники ответили на нее книгой Никиты Мендковича «Почему у Грузии не получилось?»[[2]](#footnote-2), 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 работе предпринята попытка рассмотреть эволюцию развития Грузии в период правления Михаила Саакашвили в результате реформ в различных сферах. Также проанализированы оказывающие влияние на эту систему проблемы территориального развития и крупнейшие реформы государственного администрирования.

**Хронологические рамки** исследования – 2003-2013 гг. 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 Кодорским 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.

Во-вторых, внутренние границы Грузии с Абхазией (за исключением Гальского района), Южной Осетией (ЮО) 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 гастар-байтеров из Армении в Россию (на транспортах российских ВС) через джавахетский участок грузино-армянской границы, наркотиков и людей через чеченский участок российско-грузинской границы.

В-четвертых, государство не обладало консолидированным контролем над таможней. Таможенные пункты Псоу и Рокский тоннель на российско-грузинской границе подчинялись Сухуму и Цхин-валу соответственно. С важнейшего таможенного пункта Сарли 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. 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[[3]](#footnote-3). Кроме того, грузинское государство, коррупционный лидер среди всех советских республик, и после обретения независимости не смогло снизить высочайший уровень коррупции и приватизации государства криминалом. 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.)[[4]](#footnote-4), занимала 1-е место в мире по масштабам распространения теневой экономики (67,3% от ВНП в 1999-2000 гг и 6-е место в списке наиболее коррумпированных стран[[5]](#footnote-5).

**Степень научной разработанности темы.** Процесс реформирования в Грузии в период правления М. Н. Саакашвили отличается своей малоизученностью.

В настоящее время имеются в основном единичные труды грузинских историков, политологов, в которых затрагиваются отдельные аспекты взятой нами для исследования проблемы. В целом, историография по рассматриваемой нами проблеме может быть разделена на несколько групп. К первой группе можно отнести труды исследователей Lane D., McFaul M., Way L., Schneider F., Spirova M., Григорьев Г., Кондратьев С., Салихов М., Казинян А., в которых содержится не только большой фактический материал, но и новые концептуальные подходы к изучению проведенных реформ и их последствий.

Кропотливое исследование работ этой группы трудов дало возможность автору осуществить сравнительный анализ различных процессов и явлений, которые произошли на постсоветском пространстве в исследуемые нами годы и стали причинами «революции роз». И хотя с некоторыми заключениями и выводами, сделанными в этих трудах можно согласиться, имеющийся фактический материал дал возможность соискателю более глубже и разносторонне осветить поставленные задачи в рамках исследования реализованных изменений.

Вторую группу трудов составили исследования Токарева А.А., Fairbanks Ch.H., Верча Д.В., Мацаберидзе М., Beissinger M.M., Бураковой Л.А., Radnitz S., Алленовой О., Aparidze D., Timm C., Vartanian O., Епифанцева А., Зедгенидзе Г., Мендковича Н.А., отражающие ход событий, проведение непосредственно самих реформ.

Третью группу исследований представляют работы Bunce V., Wolchik S.L., Shukuralieva N., Гахокидзе Э., Gachechiladze R., Эйвазова Д., Темникова Р. и др., в которых анализируются результаты и последствия рассматриваемых реформ. Написанные на многообразных источниках эти труды имеют немалую историографическую ценность.

**Источниковая база исследования.** Для достижения поставленных задач в ходе написания диссертации автором был использован широкий круг источников, включающих в себя законодательные и публицистические документы.

К первой группе источников относятся законодательные документы Грузии, в том числе, включающие изменения в государственном управлении, экономике здравоохранении, налогообложении и других сферах.

Второй важной группой источников являются документы публицистического характера – публикации по вопросам реформирования, оценке предпосылок и результатов проведенных реформ, а так же статистические показатели, свидетельствующие об изменениях, происходящих в результате реформирования.

Дополнительными источниками послужили материалы средств массовой информации Грузии, а также издания научно-периодического и информационного характера.

Данное исследование достаточно обеспечено источниками, что позволяет делать достоверные выводы по анализируемым процессам и явлениям.

**Цель магистерской диссертации:** определить основные предпосылки и последствия реформ периода правления М. Н. Саакашвили.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие **задачи:**

- изучение факторов и причин «цветной революции» в Грузии;

- рассмотрение роли М.Н. Саакашвили в «революции роз»;

- исследование процесса социально-экономического реформирования Грузии, их последствий;

- анализ причин и результатов реформ в сфере внутренней безопасности и обороны;

- исследование борьбы с коррупцией в гражданском секторе Грузии и ее результатов.

**Объектом диссертационного исследования** являются реформы Грузии в период правления М. Н. Саакашвили в различных сферах.

**Предметом диссертационного исследования** являются предпосылки и результаты реформ либерализации экономики, налогообложения, здравоохранения, трудового законодательства, военной сфере, внутренней безопасности и обороны.

**Методологическая база** представлена основными принципами исторической науки: объективности, историзма, всесторонности изучения.

При написании работы автором были применены сравнительно-сопоставительный, проблемно-хронологический методы. Проблемно-хронологический метод явился основополагающим на протяжении всего исследования. Данный метод был использован при детальном рассмотрении результатов проведенных реформ, что позволило проследить логику развития деятельности М. Н. Саакашвили, а также выявить причинно-следственные связи между анализируемыми фактами и явлениями. Сравнительно-сопоставительный метод был использован при анализе нормативно-правовых документов Грузи в области реформирования. Полученные результаты позволили определить и дать оценку состоянию экономической, социальной и политической сфер после реализации реформ и оценить полученные результаты.

**Научная новизна диссертационного исследования** определяется следующими факторами:

- впервые проведено целостное, всестороннее, комплексное исследование предпосылок и причин реформ Грузии в рамках роли М.Н. Саакашвили;

- впервые проведена системная оценка целесообразности и необходимости реформ для экономики, социальной и политической сферы Грузии, их последствий;

 - впервые проведен комплексный анализ проблемных вопросов процесса реформирования в Грузии в период правления М.Н. Саакашвили.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимость исследовательской работы определяется недостатком в грузинской и российской историографии комплексных исследований по оценке рациональности проведенных реформ, их результатов и последствий для современного развития.

Полученные выводы на основе комплексного анализа могут быть использованы студентами, магистрантами и преподавателями факультета международных отношений высших учебных заведений с целью получения системного представления рациональности проведенных реформ, их результатов и последствий для современного развития.

**Структура работы.** Представленный проект состоит из введения, основной части, включающей четыре главы, заключения, списка использованных источников и литературы. Общий объем магистерской диссертации составляет 115 страниц.

# Глава 1. «Революция роз» и приход М.Н. Саакашвили к власти

## 1.1.Факторы «цветной революции» в Грузии

Феномен общественных протестов, произошедших в постсоветских государствах, был объяснен во многих исследованиях. Мно­гие исследователи, называя протесты «цветными революциями», пользо­вались языком политических акторов. Более того, в начале протестов в Грузии термин «революция» был использован не протестую­щими, а сторонниками правящей власти. В то время протестую­щие считали, что он имеет негативную коннотацию и это является дис­кредитирующим определением.

В литературе, в свою очередь, чаще используется термин «избира­тельная революция» или «модульная революция». Оба термина указывают на то, что массовые акции вспыхнули против фальсификации выборов. Они также показывают, что протестующие научились претво­рять в жизнь способы действия («модули»), разработанные в других по­сткоммунистических странах региона[[6]](#footnote-6).

События в Грузии не имеют признаков, характеризующих классическое определе­ние революции. Дэвид Лэйн (David Lane) выделяет несколько типов поли­тических изменений: путч, переворот и революцию. Классификация была основана на четырех критериях. Во-первых, критерий организации поли­тических действий. Во-вторых, критерий уровня участия общественности. В-третьих, критерий намерения протестующих и контрэлиты. В- четвертых, последствия протестных действий[[7]](#footnote-7).

Согласно Д. Лэйну, так называемые цветные революции были намного больше, чем просто дворцовые путчи. Нельзя их также назвать революциями в их классическом смысле. Движущей силой радикальных изменений было не столько общество, сколько мобилизационные действия элиты или контрэлиты. Кроме того, введенные изменения, имея весьма поверхностный характер, не нарушали логику функционирования системы. Касались они только некоторых аспектов государственной власти, таких, как, например, внешняя политика или международные союзы. Более того, не было никакой идеологии глубоких социальных и политических изменений, которые могли бы стимулировать социальное действие.

В постсоветских странах произошла смена правящей элиты контрэлитой, что является, скорее, характерной чертой путча или государственного переворота. Тем не менее, произошедшие события трудно определить таким образом, потому что цветные революции характеризовались высоким уровнем общественного участия и финансированием из внешних источников. Д. Лэйн предлагает определить цветные революции как революционный переворот. Основной эффект заключался не столько в структурных изменениях типа политического режима, сколько в завоевании власти новыми людьми. Переворот в данном случае имел революционный характер, так как был связан с массовой мобилизацией. Революционный переворот, однако, отличается от революции отсутствием структурных преобразований[[8]](#footnote-8).

Революционный переворот, произведенный внутренней или внешней контрэлитой при поддержке народных масс, является сменой политического руководства. Однако основным субъектом управления является элита или контрэлита, общество занимает всего лишь позицию мобилизованного наблюдателя. Цель взбунтовавшейся элиты состоит в преобразовании общества, реализуется с помощью обновления элиты, а не строительства нового социального порядка. Лучшим примером элитистского характера изменений были события в Грузии, Украине и Кыргызстане[[9]](#footnote-9).

В первом случае власть получили Зураб Жвания, Нино Бурджанадзе и Михаил Саакашвили, занимающие еще до Революции роз различные должности в грузинском парламенте, а М. Саакашвили занимал пост министра юстиции во времена Эдуарда Шеварднадзе.

Революционные события, которые произошли в Грузии являются объектом споров многих авторов, пытающихся определить, какие факторы содействовали вспышке, продолжительности и специфике общественных протестов. Споры между исследователями касаются детального перечня причин, отвечающих за вспышку цветных революций и свержение власти. Тем не менее, авторы солидарны в том, что анализируемые события являются результатом специфической конфигурации целого ряда факторов, а не только одной причины. Для ряда исследователей ключевую роль сыграли международные факторы, такие, как поддерживающие или, наоборот, ослабляющие революцию действия зарубежных стран или специфика геополитического положения. Однако подавляющее большинство авторов подчеркивает значение внутреннего фактора как самого важного для развития протестов[[10]](#footnote-10).

Лукан Вей (Lucan Way), рассматривая данную проблематику с помощью структурного анализа, обращает внимание на вопрос, почему некоторые авторитарные лидеры смогли противостоять угрозам цветной революции, а другие не смогли. Согласно Л. Вею, возможность сохранения авторитарной власти зависела от выполнения одного из следующих условий:

- наличие высокоразвитой институциональной партийной власти, связанной идеологией или революционной традицией;

- наличие развитого, когерентного и хорошо оплачиваемого государственного аппарата принуждения;

- наличие сильного государственного контроля над экономикой, который позволял бы строить клиентелистские связи с помощью взяток или лишения работы[[11]](#footnote-11).

Режимы, которые сильны в одном из этих трех измерений, гораздо более защищены от революционных потрясений. В случае с Грузией Эдуард Шеварднадзе либо не имел сильной партии, либо опирался своей властью на рыхлую коалицию, связанную с клиентелистскими отношениями. Так, например, незадолго до революции 2003 года распался политический блок «За новую Грузию», который был создан после того, как летом 2001 года распалась другая президентская партия «Союз граждан Грузии».

Ситуацию с Грузией можно отнести также к проблематике слабого, нерегулярно оплачиваемого госаппарата принуждения. В случае Сербии на слабость аппарата принуждения имела влияние также история военных поражений 90-х г. XX века. Важным фактором в успехе «революции роз», согласно М. Макфолу, являются также разногласия в аппарате принуждения, касающиеся решения вопроса о возможности применения силы военными и милицией. Чем сильнее разногласия, тем больше вероятность победы оппозиции[[12]](#footnote-12).

Третий фактор - контроль над широко приватизированной экономикой в Грузии - был одним из детерминантов, способствующих революции. В условиях существования относительно независимых от государства бизнес-групп оппозиция могла рассчитывать на их прямую поддержку или хотя бы нейтральность.

Характерно, что государства, где вспыхнули цветные революции, были электоральными авторитаризмами. Формально предусматривая конкурентный характер выборов, политическая система предполагала ограниченное соперничество. Эта ситуация подвергает режим высокому риску не только из-за непредсказуемого характера самих выборов, но и из-за расхождения между «истинной» и «фиктивной» демократией, которая могла склонить к общественным протестам. Фальсификация выборов становится моментом, позволяющим мобилизовать граждан, недовольных нарушениями избирательного права. Это происходит, когда власти пытаются сохранить крайне непопулярных членов элиты[[13]](#footnote-13).

Общественное восприятие коррупции авторитарной власти является одним из важных факторов, способствующих «революции роз». Широко распространенная коррупция, плачевное состояние экономики, замороженные конфликты в Южной Осетии и Абхазии влияли на критическую оценку деятельности Э. Шеварднадзе.

Кроме вышеперечисленных, делающих упор на госаппарат и политическую элиту факторов, важную роль играют также факторы, связанные с контрэлитой и её деятельностью, с наличием независимых от власти СМИ, которые были бы в состоянии распространить информацию о нарушениях в ходе выборов. Многие авторы подчеркивают, что успеху цветных революций содействовало, по крайней мере, временно объединение оппозиции.

Другим фактором, способствующим революциям, была деятельность молодежных движений: например, «Кмара». Их целью было формирование чувства гражданственности, надежды на перемены и убеждение, что стоит принять участие в выборах, способствовать соединению различных социальных групп, оказанию помощи кандидатам от оппозиции в эффективной работе с электоратом, мобилизации для митингов, протестов и мероприятий, связанных с кампанией, разглашение фактов фальсификации выборов, и, наконец, подготовка к протестной активности, например, путем обучения тактике ненасильственных акций протеста[[14]](#footnote-14).

Важную роль при этом играли поддерживающие оппозицию средства массовой информации. В Грузии важную роль сыграла критическая в отношении власти Э. Шеварднадзе телекомпания Рустави-2. Во время массовых демонстраций в ноябре 2003 года она показывала документальный фильм Питера Аккермана «Свалить диктатора», рассказывающий о борьбе кампании «Отпор» против власти С. Милошевича в Сербии. Показ фильма сопровождался теледебатами[[15]](#footnote-15).

Все вышеперечисленные, связанные с политической системой, действиями оппозиции и функционированием СМИ факторы, являются наиболее часто упоминаемыми в литературе элементами, с помощью которых объясняют цветные революции. В зависимости от теоретической и методологической точки зрения исследователи по-разному распределяют приоритеты отдельных факторов, также по-разному определяют взаимозависимость между причинно-следственными связями между ними. Следует также помнить о значительной роли экзогенных факторов, которые связаны с международной средой[[16]](#footnote-16).

Таким образом, «революция роз» в Грузии привела к смене правящей элиты контрэлитой. Однако про­изошедшие события трудно назвать путчем или государственным перево­ротом, так как отличались они высоким уровнем общественного участия и финансированием из внешних источников. Между тем, не имели они ни­какой идеологии глубоких социальных и политических изменений, кото­рые могли бы стимулировать социальное действие. После смены власти не наступили радикальные изменения, а проводимые реформы не нару­шали логику авторитарной системы. В основном, будучи поверхностными, изменения относились к некоторым аспектам государственной власти, как, например, внешняя политика или международные союзы.

Не смотря на важную роль международных акторов, ключевое значение в успехе «революции роз» имели внутренние факторы. В Грузии, где в результате массовых протестов наступила смена власти, не было развитой, связанной идеологией институциональной партии. Более того, не было когерентного и хорошо оплачиваемого государственного аппарата принуждения. Успехом оппозиции способствовало также отсутствие сильного государственного контроля над экономикой, который позволял бы строить зависимой от правящей власти клиентелистские связи.

## 1.2.Личность М.Н. Саакашвили и его роль в «революции роз»

Личность Михаила Саакашвили сегодня вызывает особый интерес в связи с его неординарной политической деятельностью. Он является одним из самых обсуждаемых высокопоставленных чиновников не только в странах Центральной и Восточной Европы, но и всего мира.

Родился политик в Тбилиси 21 декабря 1967 года. Один из спорных пунктов биографии – национальность Михаила Саакашвили. Эксперты не сомневаются: его родовая фамилия имеет явно армянские корни, и в своей первоначальной версии звучала как Саакян. Однако официальных подтверждений связи с армянской национальностью в биографии Саакашвили не нашлось[[17]](#footnote-17).

Биография и национальность чиновника, прослывшего политическим авантюристом, действительно вызывает немало споров среди экспертов. Детство Саакашвили Родной отец судьбой сына никогда не интересовался. Спустя некоторое время мать Михаила вышла замуж за ученого-физиолога Зураба Кометиани. Несмотря на внушительную разницу в возрасте (отчим был старше матери на 12 лет), отношения между супругами сложились благополучно. Зураб Кометиани принимал непосредственное участие в воспитании будущего политика, но и с отчимом доверительных отношений у Михаила не сложилось.

Помимо родителей, в биографии Саакашвили сыграл важную роль Тимур Аласания. Родной дядя по материнской линии построил карьеру в структурах советского КГБ, также занимался дипломатией при ООН.

В биографии Михаила Саакашвили часто упоминается о его лингвистических способностях, которые, по мнению многих, передались ему от матери. В широких кругах о ней знают как о прекрасном специалисте по истории Грузии эпохи Средневековья.

В старших классах Михаила выдвинули в заместители секретаря комсомольского комитета тбилисской школы, которую он закончил с золотой медалью в 1984 году. В этом же году Саакашвили поступает в Киевский университет им Т. Шевченко. Поступление в это учебное заведение стало важным этапом в биографии Саакашвили. По провинциальным меркам, Институт международных отношений в Киеве был пределом мечтаний для многих выпускников. Но все же для Министерства иностранных дел СССР профессиональных дипломатов готовил МГИМО и МГУ. Украинцы же выпускали преимущественно переводчиков, т. е. квалифицированные технические кадры[[18]](#footnote-18).

В 1992 году Михо получил красный диплом. После завершения учебы в Киеве Саакашвили принял решение о возвращении в Грузию, где ему была предложена должность юриста-консультанта в Госкомитете по защите прав человека. Через некоторое время молодой чиновник получил грант и отправился в страсбургский Международный институт прав человека. В качестве стипендиата от Госдепартамента США Саакашвили был направлен на обучение в Нью-Йорк – об этом периоде в биографии уже было упомянуто вкратце. Там же спустя год Саакашвили получил степень магистра права, после чего Михаил проходил обучение в Университете Джорджа Вашингтона, стажировался во Флоренции и в Гаагской академии международного права. До того как стать предводителем грузинского народа, он работал в исследовательском институте прав человека в Осло, а также в частной нью-йоркской компании Patterson, Belknap, Webb & Tyler. Фирма занималась правовым сопровождением нефтегазовых проектов с партнерами из стран СНГ.

В 1996 году Саакашвили был назначен председателем комитета по юридическим и конституционным вопросам. В 1998 году чиновник стал главой парламентской фракции «Союз граждан Грузии». Еще спустя пару лету Михаил Саакашвили получил возможность представлять республику в ПАСЕ. В 2000 году его назначили министром юстиции. Из-за назначения Михо пришлось отказаться от депутатского мандата. Осенью 2001 года тогда еще будущий президент подал в отставку, обвиняя действующего главу государства, Эдуарда Шеварднадзе, в коррупции[[19]](#footnote-19).

Саакашвили создал оппозиционное объединение «Национальное движение», в состав которого вошло более 20 тыс. человек. Рассмотрим более подробнее ход событий того времени.

Партия «Союз Граждан Грузии», созданная Э. Шеварднадзе в 1993 г., ежегодно занимала большую часть мест в парламенте. В ходе чего рост коррупции в государстве стал стремительно расти. К концу 90-х г. экономический рост полностью обрушился, начался социально-политический регресс. Вдобавок к этому, страну охватил миграционный кризис. Плохо функционировали источники государственного дохода, а судебные постановления не выполнялись. Общество отрицательно отзывалось о работе Шеварднадзе[[20]](#footnote-20).

После президентских выборов в 2000-м году, в ходе чего снова победил Шеварднадзе, его заподозрили в фальсификации результатов.

В октябре 2001 года, Грузия вторглась в Абхазию, но все попытки установить там свой контроль обернулись неудачей. По этой причине, в ноябре 2001 года начались стихийные митинги перед зданием парламента. Народ требовал немедленной отставки Президента. Парламентские выборы 2003 года несли огромное значение для Грузии. К этому времени стали формироваться новые партии и объединения, а Шеварднадзе де-юре был лишен опорной политической организации. На выборы 2 ноября 2003 года пришло максимальное число избирателей.

Первоначальные результаты выборов показывали уверенную победу партии «За Новую Грузию», однако это вызвало многочисленные протесты среди избирателей. После пересчета голосов, победу одержала партия М.Н. Саакашвили (см. рисунок 1.1.).

Рисунок 1.1. - Результаты выборов в Грузии 2003 г., %[[21]](#footnote-21)

«Революция роз» была политически важна для страны, на несколько дней выдвинув Грузию в первую двадцатку стран на международной арене.

Благодаря революции к власти пришел оппозиционер М.Н. Саакашвили, что положило начало к важнейшему в кавказском регионе событию – развитии демократической республики. Итоги этой революции оказали свое влияние далеко за пределы Грузии. В частности, благодаря «революции роз» произошло стремительное развертывание революционного движения в Украине - государстве, в котором грузинские флаги развевались в ходе митингов «оранжевой революции» 2004 года. Возможность революций, подобных грузинской, а также переход к демократии стали предметом обсуждений на самых разных уровнях и в разных странах, включая Россию[[22]](#footnote-22).

На митинги у здания правительства в столице Грузии приходили более тысячи человек. Всего же в митингах оппозиции в Тбилиси приняли участие свыше 10 тысяч человек. На самый крупный митинг (начавшийся после публикации первоначальных данных о выборе 2003 г.), пришло более 50 тысяч граждан.

Общее число участников за всю «революцию роз» составило около 100 тысяч человек.

Президенту Э. Шеварднадзе, за все свое время правления, удалось остановить социальный кризис, который был отголоском распада СССР, и стабилизировать экономику Грузии. При этом Америка, которая в 2001 г. вступила в войну с Афганистаном, была заинтересована в грузинских территориях, в результате чего в конце 2003 г. произошла «революция роз».

Основная причина революции – несогласие народа с результатами выборов. С другой стороны, легитимная власть не бойкотировала оппозицию, наоборот, ей был открыт доступ в грузинские СМИ, ТВ и интернет. За неполных два года силами объединенной оппозиции в Грузии была создана новая партия «Национальное движение», численность которой составляла около 20 тысяч активных граждан. Н. Бурджанадзе была объявлена и. о. президента Грузии. В ночь на 23 ноября Э. Шеварднадзе под давлением оппозиции, в частности их лидера М.Н. Саакашвили, подписал указ о своей отставке. В конченом счете, за три недели в ноябре 2003 г. победу одержали сторонники М. Н. Саакашвили, набравший более 96 % голосов, несмотря на это, правительство отказывалось применять силу против своих же граждан. В ходе данной революции не было официальных потерь среди населения, беспорядков и т.д. Вместо того люди держали в руках букеты роз – символ новой власти[[23]](#footnote-23).

С заключительного этапа «революции роз» прошло уже около 13 лет, теперь можно хронологически оценить эффективность управления государством в то время. Важным фактом является то, что революция началась в ноябре 2003 г., а к власти М.Н. Саакашвили пришел лишь к концу января 2004 г., следовательно, необходимо рассматривать динамику социального и экономического развития в период с 2004 г. по 2008 г., перед тем, как началась война в Южной Осетии. Как итог, с января 2004 г. Грузия официально вышла из состава СНГ и отказалась от позиции региональной интеграции[[24]](#footnote-24).

После «революции роз» политическая ситуация в стране резко изменилась. Многие партии исчезли с политической сцены, остальные утратили свое влияние. Следует отметить, что эти неоднородные процессы в основном были обусловлены сложившейся в стране революционной ситуацией. Членов правительственного блока «За новую Грузию» беспокоило лишь спасение самих себя. Та же участь постигла «Возрождение», правительственную партию Аджарии: был свергнут авторитарный режим А. Абашидзе, а его самого выдворили из Грузии.

**Вывод по главе 1**

Грузия с 2004 года представляла собой государство, основанное на пирамиде коррупции. С учетом того, что в Грузии гражданское общество было наиболее развитым (по сравнению с другими государствами Кавказского региона), утвердились признанные легитимной властью демократические ценности и принципы, сформировались независимые СМИ. Именно эти различия обусловили увеличение влияния Грузии на международной арене с 2003 г.

Недовольство народа в социально-политической сфере, а также серьезные потери в экономике страны, позволило отстранить М.Н Саакашвили от занимаемого им президентского поста. Таким образом, «революция роз» в Грузии стала заключительной частью, связанную с укреплением центральной демократической власти. Благодаря этому, в 2003 году революция завершилась победой оппозиции, т.е слабый политический режим Э. Шеварднадзе сменился более сильным режимом нового образца, которую в то время представлял М.Н. Саакашвили.

# Глава 2. Социально-экономические реформы

## 2.1. Либерализация экономики

В рамках оценки результатов и последствий экономических реформ необходимо обратиться к экономической теории, отражающей влияние реформ на экономический рост. Во-первых, в списке основных реформ, которые влияют на экономический рост борьба с коррупцией в сфере полиции и других – как правило, не является первоочередной, тогда как на первый план обычно выводятся вопросы либерализации внешней и внутренней торговли, операций с капиталом, фискальные реформы, приватизация, сфера регулирования труда и др. Впрочем, проблемы коррупции совсем сбрасывать со счетов не стоит, поскольку либерализация различных сфер обычно приводит к снижению коррупции, также коррупция напрямую связана с качеством государственного управления.

При этом, сам факт более высокого уровня экономического развития стран со сравнительно низким уровнем коррупции показывает, что коррупция влияет на экономическое развитие. В то же время, борьба с коррупцией сама по себе не будет приводить к экономическому росту, если она не сопровождалась другими реформами.

В конечном счете, реформы должны приводить к ускорению экономического роста, однако это происходит не сразу. На примере нескольких десятков латиноамериканских, европейских и африканских стран, итальянские экономисты Мараццо и Терзи показали, что после начала экономических реформ на протяжении примерно 3-4 лет могут наблюдаться более низкие темпы роста по сравнению со сценарием отсутствия реформ, затем темп роста несколько ускоряется и лишь к седьмому году с начала процесса реформирования сравнивается с ситуацией «без реформ»[[25]](#footnote-25), а уже к 10 году начинает его опережать суммарно примерно на 4% ВВП, если реформы сопровождались кризисом, и почти 10%, если переход к процессу реформ прошел безболезненно. То есть, влияние реформ долгосрочное, а не краткосрочное и из этого следует исходить при оценке их результативности.

Что касается Грузии, то сначала надо ответить на вопрос – какой характер имели экономические реформы в этой стране. Наиболее показательным с этой точки зрения является рейтинг «Индекс экономической свободы» (Heritage Foundation), который существует с минимальными изменениями в методологии уже более 20 лет. Согласно ему, уровень экономической свободы в Грузии рос до 2000 года, что отражало изначальные рыночные реформы и приватизацию, впоследствии стагнировал вплоть до 2004 года, а в 2005-2006 гг.[[26]](#footnote-26), Грузия сделала скачок и с тех пор улучшала свои позиции в рейтинге медленно. Похожая картина может наблюдаться и в рейтинге Всемирного Банка Doing Business, однако этот рейтинг существует не так долго и в нем часто меняется методология, поэтому приводить его для сравнения нецелесообразно[[27]](#footnote-27). Характерно, что улучшение в таких субиндексах как «целостность правительства», «свобода труда», «свобода инвестиций», соседствовало с отсутствием улучшений в сферах «налоговая нагрузка», «права собственности», «государственные расходы», «монетарная свобода».

Грузия рассматривается некоторыми исследователями как пример, который можно использовать для того, чтобы осуществлять успешные реформы на постсоветском пространстве и даже во всем мире. И, хотя, резкая трансформация государственных институтов в Грузии не вызывает споров, за фасадом реформ и их медийного освещения оставались многочисленные издержки того, что можно было бы назвать «грузинской моделью»[[28]](#footnote-28).

Рассмотрим реализованные реформы более подробно. Довольно типичный постсоветский неопатримониальный режим Шеварднадзе был смещен в ходе бескровного переворота в ноябре 2003 года. Однако, вскоре стал очевиден процесс перераспределения собственности и давление на предпринимателей, в том числе и с требованием переоформления их имущества на государство или конкретных представителей власти. Эта практика была широко распространена вплоть до потери власти «Единым национальным движением» в 2012 году, но помимо вышеописанного, включала в себя теневые схемы приватизации многих компаний, монополии и олигополии в различных секторах экономики, а также создание внебюджетных фондов, через которых реализовывались те или иные государственные и муниципальные проекты[[29]](#footnote-29).

Единое национальное движение сопротивлялось принятию антимонопольного законодательства, несмотря на требование Европейского Союза, антимонопольное «Агентство по конкуренции» было создано лишь в 2014 году. Столь жесткая про-либеральная направленность в экономике со стороны властей Грузии рассматривалась Европейским союзом как препятствие в интеграции. Наиболее заметные монополии и олигополии в Грузии были созданы на рынках продуктов питания, а также горючего.

В рейтинге глобальной конкурентноспособности ВЭФ, Грузия получала самые низкие показатели именно в этой сфере[[30]](#footnote-30). На фоне высоких показателей в сфере простоты ведения бизнеса, благодаря которым Грузия вошла в первую двадцатку стран в рейтинге Doing Business, перечисленные проблемы оставались менее заметными[[31]](#footnote-31).

Исследователи Рехвиашвили и Полесе считают, что, хотя практики вмешательства в экономику и плохо совмещаются с либеральными реформами, они стали объективным следствием самостоятельного отказа государства от многих функций регулирования, в результате чего это пришлось осуществлять теневыми методами[[32]](#footnote-32). Это объяснение, однако не выглядит достаточным: при сохраняющемся заметном уровне тени в экономике, а также сохраняющемся клиентелизме, проблема не только в использовании неформальности как инструмента решения государственных проблем. Исследование Диаконидзе показало, что ряд реформированных институтов функционировали поверхностно, и страна нуждалась в восстановлении некоторых регуляторных функций государства. Наконец, важно понимать, что реформы в Грузии не привели к заметному росту уровня жизни и социальной защищенности населения[[33]](#footnote-33).

Согласно оценке Европейского банка реконструкции и развития, экономический рост в Грузии стал результатом ряда успешных реформ в Грузии. Тот факт, что Грузию можно считать примером страны, которая провела серьезные экономические реформы, очевиден уже из рейтинга экономической свободы, приведенного выше, где Грузия поднялась с 93 до 31 места за два года.

В целом, экономический рост в Грузии, начиная с 1995 года, был выше, чем в регионе, к которому она относится по классификации Всемирного Банка (Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия). Наиболее релевантной группой для сравнения экономического успеха Грузии будут страны этого региона в группе средних и низких доходов. Все данные взяты из базы данных Всемирного банка World Development Indicators, оценка на 2017 год на основании оперативных показателей за 2017 год, согласно данным национальных статистических служб соответствующих стран, а оценка на 2017 год по странам Европы и Центральной Азии (за исключением стран с высоким доходом) на основании прогноза ООН[[34]](#footnote-34).

Сравнение темпов роста Грузии представлено на рисунке 2.1.

Рисунок 2.1. - Сравнение темпов роста Грузии (регион), %[[35]](#footnote-35)

Вообще в группе стран постсоветского пространства для сравнения с Грузией наиболее подходящими являются Украина, Молдова и Армения, поскольку политэкономическая система стран Центральной Азии и Балтии сильно отличается от Грузии, тогда как такие страны как Казахстан, Россия и Азербайджан имеют выраженный нефтегазовый сектор, из-за чего экономическая динамика сильно деформируется. Помимо этого, статистика ряда стран подвержена манипуляциям и поэтому недостоверна, в особенности это касается Узбекистана, Таджикистана, Казахстана, Азербайджана и Туркменистана. Агрегированная региональная статистика, однако, сглаживает большую часть перечисленных статистических отклонений.

По результатам этого сравнения мы видим, что за весь период пребывания у власти «Единого национального движения», в 7 из 9 случаях темпы роста ВВП Грузии превышали таковые в среднем по региону, в среднем на 2% в год. В годы, предшествовавшие «революции роз» этот эффект тоже иногда наблюдался, но был нестабильным. Однако само наличие эффекта до 2004 года свидетельствует и о том, что отчасти более высокие темпы роста вызваны эффектом низкой базы или какими-то незаметными переменными вроде часто упоминаемой помощи со стороны международного сообщества.

Рассмотрим накопленный рост в Грузии и Армении, где 1994 год принят за 100% (см. рисунок 2.2.).

Рисунок 2.2. – Темпы роста ВВП Грузии и Армении, %[[36]](#footnote-36)

Как мы видим, у Армении и Грузии показатели в последние годы примерно одинаковые.

По сравнению с Арменией видна следующая тенденция: за 1999-2008 год проходило накапливание отставания, когда суммарно ВВП Грузии вырос в полтора раза медленнее, чем ВВП Армении. Однако в 2009-2010 гг. напротив – ВВП Грузии рос быстрее, чем ВВП Армении, в результате чего кумулятивный рост вернулся к соотношению 1 к 1, которое было в 2003 году. Если рассмотреть в деталях, то очевиден эффект более раннего старта экономических реформ в Армении, который длился несколько лет и был еще более значительным, чем в Грузии. В то же время, в более поздний период (в 2005-2008 гг.) он сопровождался углублением факторов неформальности, монополизации секторов экономики и, соответственно, снижения конкуретноспособности экономики.

Таким образом, экономические реформы эпохи Саакашвили дали очевидный и положительный эффект – уже к 2012 году накопленный рост относительно агрегированного регионального составил 12%.

Период пребывания «Грузинской мечты» у власти на самом деле также приближается по показателям к характеристикам периода реформ. Заметен незначительный провал в относительных темпах роста в первый год власти «Грузинской мечты» (2013) и опережающий рост в последующие годы, особенно заметный в 2014-2015 гг. Реформы этого периода включают в себя социальные реформы, судебные реформы, повышение фискальной дисциплины, восстановление торговли с Россией и продолжение реформ, уже начатых прошлым правительством.

## 2.2. Налоговая реформа

Налоговая система Грузии, до осуществления реформы М. Н. Саакашвили, в частности, к концу 2003 г. явля­лась довольно сложной и неэффективной, где ответственность и полномочия были дублированы и разбросаны по разным ведомствам. Существовало несколько государственных органов, кото­рые несли ответственность за администрирование налогов: Налоговый Департамент, Таможен­ный Департамент и Дорожный Департамент. Между ними не было практически никакой координа­ции. Кроме того, функция борьбы против финансовых преступлений была распределена и дубли­рована в трех ведомствах: в министерствах Внутренних Дел, Госбезопасности и Финансов. А это означало, что практически не существовало единого ответственного лица, и это отрицательно сказывалось на налогоплательщиках.

В течение этого периода широко была распространена практика предварительного сбора налогов, которая в основном применялась по отношению к крупным и средним налогоплательщикам. Руководители налоговых органов высшего и среднего ранга, исходя из плана исполнения, оказывали давление на налогоплательщиков, чтобы они за­платили больше, чем было их налоговое обязательство. С точки зрения выполнения плана глав­ным приоритетом был центральный бюджет, потом шли фонды, входящие в центральный бюджет и местные бюджеты. Налогоплательщиков вынуждали платить в виде налога на добавленную стоимость, поскольку он полностью являлся доходом центрального бюджета[[37]](#footnote-37).

Из-за «предварительных платежей» и «перенаправлений» статистика налоговых доходов была искажена и не соответствовала реальной налоговой базе. В результате искаженного зако­нодательства, администрирования и коррупционной системы, формировалась налоговая систе­ма, имеющая в соответствии с законодательством формальный характер. В реальности вид, ка­чество и сроки уплаты налогов определялись соглашением сотрудников налоговых органов. Объем налоговых обязательств плательщика определялся на основе влияния его покровителя, что уничтожало конкурентную среду и создавало ситуацию выполнения бюджета только на бума­ге. Эти проблемы необходимо было устранить путем решения таких задач, как: изменение и со­вершенствование законодательной базы; адекватное институционное устройство; формирование четкой системы управления человеческими ресурсами; модернизация инфраструктуры.

Новый Налоговый кодекс, который вступил в силу на территории Грузии с 1 января 2005 г. отражал следующие изменения:

С 1 января 2005 г. для работодателя ставка социального налога уменьшилась с 31 до 20 %[[38]](#footnote-38). Для физических лиц социальный налог в размере 2 %, который оплачивался из дохода сотрудника, был отменен, как и минимальный социальный налог 16 ла­ри. С 1 января 2008 г. социальный налог был полностью аннулирован.

Подоходный налог. До 1 января 2005 г. ставка подоходного налога была прогрессивной и дифференцированной (см. таблицу 2.1.).

Таблица 2.1. - Ставки подоходного налога[[39]](#footnote-39)

|  |  |
| --- | --- |
| **Сумма налогооблагаемого дохода** | **Ставка налога** |
| 9 лари в месяц | 0 % |
| до 200 лари | 12 % налогооблагаемого дохода |
| с 201 до 350 лари | 24 лари + 15 % дохода выше 200 лари |
| с 351 до 600 лари | 46,5 лари + 17 % дохода выше 350 лари |
| 601 и больше лари | 89 лари + 20 % дохода выше 600 лари |

Целью прогрессивной ставки подоходного налога являлось предоставление льгот нало­гоплательщику с низким уровнем доходов и тем самым достижение вертикальной справедливо­сти. Однако вышеуказанная шкала доходов реально не решала поставленную задачу. Месяч­ный минимум в 9 лари, необлагаемый налогом, также вызывал трудности администрирования, так как налоговые вычеты предоставлялись только по основному месту работы. В тех случаях, когда налогоплательщик имел два или более места одновременно (а подобные случаи часто встречались), доход от неосновной работы облагался по максимальной ставке налога. По ре­зультатам года налогоплательщик должен был провести корректировку во время представле­ния декларации, что создавало трудности и налогоплательщику, поскольку работодатель мог бы не знать о другой работе его сотрудника, который был обязан предоставить декларацию, что требовало дополнительных расходов. После реформы, с 1 января 2005 г. ставка подоход­ного налога стала единой, в размере 12 %, что, с одной стороны, упрощало процедуры расчета, декларирования и администрирования. С 1 января 2008 г. ставка подоходного налога выросла до 25 %, с 1 января 2009 г. - снизилась до 20 %; с 1 января 2013 г. ставка должна была стать 18 %, а с 1 января 2014 г. - 15 %. Однако, в связи с изменениями, внесенными в Налоговый ко­декс Грузии (20.12.2012 г.) ставка налога остается 20 %. Вместо уменьшения налоговой ставки

С 1 января 2013 г. начал действовать необлагаемый минимум. Физическое лицо, чья налогооб­лагаемая сумма, полученная в виде зарплаты в течение календарного года, не превышает 6 000 лари, имеет право вычесть из этого дохода необлагаемую налогом сумму - 1 800 лари[[40]](#footnote-40).

Сроки оплаты текущего налога были также изменены. Вместо 3 сроков оплаты (15 мая - 30 %, 15 августа - 30 %, 15 ноября - 40 %) были установлены 4 срока оплаты (15 мая - 25 %, 15 июля - 25 %, 15 сентября - 25 % и 15 декабря - 25 %). Это, с одной стороны, обеспечило ровное распределение доходов бюджета, а с другой - налогоплательщики получили большие возможности для использования финансовых ресурсов. С 1 января 2008 г. ставка налога на прибыль уменьшилась до 15 %. Данный момент должен способствовать росту доходности, при­влечению инвестиций и созданию новых рабочих мест. Несмотря на это, в стране пока еще остался высокий уровень безработицы и низкий уровень жизни. Удобное географическое поло­жение Грузии создает все предпосылки для создания свободных индустриальных зон, что поз­волит привлечь в страну прямые инвестиции и создать дополнительные рабочие места.

Согласно новому Налоговому кодексу Грузии, ставка НДС уменьшилась с 20 до 18 %. В то же время обязательный для регистрации плательщика НДС в размере 100 000 лари лимит был сохранен[[41]](#footnote-41).

Эта сумма была установлена исходя из количества НДС плательщиков и на основе анализа объема суммы, фактически оплаченной плательщиками. В частности, в 2003 г. только 22 % НДС - плательщиков имели годовой налогооблагаемый оборот больше, чем 100 000 лари, а суммы, пе­речисленные ими в бюджет, составляли 93 % от сумм, мобилизованных по этому налогу. Кроме того, несмотря на предел (лимит) обязательной регистрации НДС-плательщика, все они обязаны пройти регистрацию как НДС-плательщик, что дает возможность налоговой администрации лучше контролировать оборот налогооблагаемого товара. Надо отметить, что отменен 75 000 лари порог добавленной регистрации, который ограничивал добровольную регистрацию НДС-плательщиками тех лиц, у которых был оборот, меньше 75 000 лари[[42]](#footnote-42).

В результате налоговой реформы была урегулирована система НДС-зачета. В частности, было отменено требование, что лицо, которое проводило эту работу и обслуживание, должно было платить его долг налога. В противном случае зачет отменялся, и плательщик облагался штрафом. Этим налогоплательщик был обязан контролировать выполнение налоговых обяза­тельств поставщиков, что естественно, оказалось невозможно. Избыток зачетного НДС возвра­щается налогоплательщику на начисленную НДС в течение одного месяца со дня подачи заявле­ния в налоговый орган. Другим НДС-плательщикам избыток зачетной суммы на НДС-сумму, начисленную в течение отчетного периода, будет учитываться в платежах будущих периодов или возвратится после трех месяцев. На фоне урегулирования системы зачета был отменен 90-дневный период определения времени операции НДС-обложения, который подразумевал по­явление обязательства НДС-оплаты к моменту его оплаты, но не позднее, чем за 90 дней.

С 1 сентября 2006 г. количество ставок таможенного налога сократилось до трех (0 %, 5 %, 12 %), и осуществилась либерализация международной торговли. В частности, нулевая ставка была внесена на все товары, кроме стройматериалов и продуктов сельского хо­зяйства. Соответственно, налогооблагаемая база сократилась на 90 %, что подразумевает отме­ну таможенного налога за 90 % товара, предусмотренного товарной номенклатурой.

Таможенный налог был отражен в Налоговом кодексе в виде налога на импорт, чем и за­кончился процесс отражения всех налогов в одном законодательном акте. Это было важно и в том смысле, что произошло унифицирование правил администрирования всех налогов.

В результате реформы налог за имущество (собственность), налог за землю и налог владельцев автотранспортных средств объединились в единый - на соб­ственность[[43]](#footnote-43). Целью данного изменения была оптимизация объекта налогообложения и четкое определение, унифицирование правил и сроков подсчета и декларирования. Для физических лиц была введена адвалорная ставка. По причине того, что налог за собственность функционирует в местной системе налогообложения, его фискальное значение является небольшим.

В период налоговой реформы сформировалась эффектная система возвращения опла­ченных налогов. А именно, вместо ранее существующей системы, которая подразумевала воз­вращение избыточно оплаченных налогов по соответствующим пошлинам и территориальным налоговым органам. Сформировался единый счет возврата, где аккумулируется часть текущих налогов (0,5 % текущих налоговых доходов, объем которых определяется министром финансов исходя из существующих тенденции), что обеспечивает существование его ресурсов в любое время. Кроме того, четко сформировались сроки возвращения избыточно оплаченных налогов, что составило 30 дней для экспорта и инвестиций и 3 месяца - в остальных случаях.

Сократились и гармонизировались сроки декларирования и оплаты налогов.

В таблице 2.2 приведена информация о ставках по различным видам налогов Грузии в пе­риод 2007-2013 гг.

Таблица 2.2 - Ставки по налогам в Грузии в период 2007-2013 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Виды налогов** | **1 января 2007** | **1 января 2008** | **1 января 2009** | **1 января 2010** | **1 января 2011** | **1 января 2012** | **1 января 2013** |
| 1 | Подоходный налог | 12 % | 25 % | 20 % | 20 % | 20 % | 20 % | 20 % |
| 2 | Налог на прибыль | 20 % | 15 % | 15 % | 15 % | 15 % | 15 % | 15 % |
| 3 | НДС | 0 %, 18 % | 0 %, 18 % | 0 %, 18 % | 0 %, 18 % | 0 %, 18 % | 0 %, 18 % | 0 %, 18 % |
| 4 | Акциз | диф. | диф. | диф. | диф. | диф. | диф. | диф. |
| 5 | Налог за имущество (собственность) | диф. | диф. | диф. | диф. | диф. | диф. | диф. |
| 6 | Социальный налог | 20 % | - | - | - | - | - | - |
| 7 | Налог на импорт | 0 %, 5 %, 12 % | 0 %, 5 %, 12 % | 0 %, 5 %, 12 % | 0 %, 5 %, 12 % | 0 %, 5 %, 12 % | 0 %, 5 %, 12 % | 0 %, 5 %, 12 % |

В таблице 2.3 приведены цифры по налоговым поступлениям в общий (консолидирован­ный) бюджет.

Таблица 2.3 - Налоговые поступления в общий (консолидированный) бюджет, млн лари

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Наименование** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| Налог на доход | 43 | 153 | 268,7 | 290,7 | 385,9 | 526,7 | 1296,3 | 1118,9 | 1202,1 | 1551 | 1764,8 |
| Налог на прибыль | 82,2 | 101,1 | 161,6 | 210,3 | 341,1 | 554,8 | 592,1 | 517,7 | 575,9 | 832,2 | 850,9 |
| Налог на добавлен­ную стоимость (НДС) | 404,6 | 406,9 | 661,4 | 987,4 | 1332,7 | 1973,7 | 2069 | 2051,7 | 2203,1 | 2784,3 | 3040,4 |
| Налоговый |   |   |   | 362,5 | 405,1 | 678,4 | 738,4 | 825,3 | 1061,6 | 1898 |   |
| Импорт |   |   |   | 624,9 | 927,6 | 1295,2 | 1330,6 | 1226,4 | 1141,4 | 886,3 |   |
| Акциз | 172,5 | 193,9 | 212,7 | 286,4 | 335,6 | 428,6 | 518,5 | 443,2 | 560,8 | 615,2 | 659,4 |
| Налоговый |   |   |   | 65,2 | 92,6 | 121,6 | 122,4 | 114,3 | 165,9 | 190,3 |   |
| Импорт |   |   |   | 221,2 | 243 | 307 | 396,1 | 329 | 349,9 | 424,9 |   |
| Налог на имущество (собственность) | 30,8 | 70,5 | 62 | 60,4 | 85,8 | 107,9 | 131,9 | 160,4 | 191,7 | 220,4 | 230,1 |
| Социальный налог | 134,7 | 222,7 | 402,2 | 428,8 | 502,8 | 722 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Другие налоги | 31,8 |   | 19,9 | 24 | 33,1 | 25,4 | 93 | 61 | 64 | 38,4 | 35,3 |

Рисунок 2.3. – Динамика налоговых поступлений в общий (консолидированный) бюджет Грузии, млн лари[[44]](#footnote-44)

Очевидно, что принятие нового Налогового кодекса в 2005 г. вызвало полное изменение налогового ландшафта: сократились налоги, урегулировались процедурные вопросы, корруп­ция устранилась, и исполнение Кодекса значительно улучшилось[[45]](#footnote-45).

Подводя итоги налоговой реформы и анализируя перспективы развития налоговой си­стемы Грузии, необходимо отметить, что совершенствование данной системы невозможно без правового развития. Это относится не только к налоговому законодательству, но и к правовому обеспечению всех сторон рыночных отношений.

Важно, чтобы налоговая система была основана на следующих принципах: достижение адекватности с существующей средой налоговой системы (Налоговый ко­декс стал реально действующим законодательным актом, а налоги реально считались и плати­лись в бюджет); значительное ослабление мотивов сокрытия доходов или коррупционных сделок; каждый налог должен иметь четко выраженную цель или назначение.

## 2.3. Реформа трудового законодательства

Летом 2005 года по инициативе юридического комитета парламента совместно с Грузинско-европейским политическим и юридическим консультационным центром (GEPLAC) был подготовлен законопроект, который, по сути, дублировал Трудовой Кодекс 1973 года[[46]](#footnote-46).

Первый вариант кодекса, подготовленный командой Бендукидзе взамен проекта GEPLAC, был представлен парламенту 11 ноября 2005 года. Его вернули на доработку, посчитав чересчур либеральным. Над новым документом практически без выходных работала группа из 35 парламентариев, сотрудников Министерства труда и юристов. Ядром команды, которую возглавил Бендукидзе, стали совсем молодые специалисты – стажеры, только что окончившие институт. Стоит отметить, что данная реформа сопровождалась активным публичным обсуждением на стадии подготовки законопроекта[[47]](#footnote-47).

В конце марта 2006 года аппарат министра по координации реформ вновь вынес на рассмотрение проект трудового законодательства. К тому моменту количество тех, кто ждал перемен в этой области, достигло критической массы, и 25 мая 2006 года парламент Грузии принял новый кодекс, по случаю чего Саакашвили был организовал официальный прием.

Содержание принятого Трудового кодекса, состоящего из 56 статей на пятнадцати страницах состояло в следующем: работодатель и работник сами обо всем договариваются, закон предоставляет лишь минимальный набор социальных гарантий, ограничивая наем детей и беременных на тяжелую работу, гарантируя двухнедельный отпуск, отпуск по беременности, безопасность рабочего места. В нем сохранились положения старого кодекса, которые стали еще более удобными для сотрудников. Например, раньше четырехмесячный декретный отпуск должен был начинаться строго за два месяца до родов[[48]](#footnote-48). Теперь женщина вправе сама определять, когда уйти в декрет. Но тех мощных социальных гарантий, которые были раньше, нет (например, отменен минимальный уровень оплаты труда, так же как и обязательная доплата за сверхурочную работу)[[49]](#footnote-49).

Основной принцип нового кодекса – равенство обеих сторон трудовых отношений: привилегий нет ни у работодателей, ни у работников. В этом состоит наиболее существенное отличие от прежнего подхода, когда защищали прежде всего права работников.

Важнейшее достижение нынешнего кодекса – во главу угла поставлен контракт: стороны сами договариваются об условиях работы, продолжительности трудового дня, оплате, льготах; закон определяет не учтенные контрактом пункты[[50]](#footnote-50).

Такое положение вещей упрощает жизнь как работодателям, которых больше не стесняет государственное регулирование, так и работникам, получившим возможность выбирать подходящие условия труда. Например, в Аджарии в радиусе 10 километров работают четыре швейные фабрики с различными условиями труда и схемами оплаты. Льготы для работников тоже разные: бесплатная столовая, бесплатный врач и т.д.

Определяющим фактором в организации работы становятся требования европейских заказчиков. Например, на фабрику Batumitex один-два раза в год с проверкой приезжают аудиторы компании-заказчика – Marks & Spencer. Несоответствие европейским требованиям к условиям труда грозит фабрикам лишением заказа, что автоматически означает прекращение всей деятельности. Таким образом, глава предприятия Давид Джинчарадзе вынужден следить за соблюдением стандартов.

Существенные изменения коснулись и регулирования коллективных договоров: фактически была ликвидирована монополия профсоюзов. В соответствии с нормами принятого кодекса, коллективный договор – это не обязательно договор между профсоюзом и работодателем. Работнику предоставляется свобода выбора: наравне с профсоюзами можно вступать в так называемые общественные ассоциации. Более того, теперь членство в этих организациях не обязательно, как раньше, когда за него еще и взималась плата в размере 1 процента от заработка. Причем нет никаких ограничений на их численность – образовать собственную ассоциацию, уполномоченную вести переговоры с работодателем и устраивать забастовку, могут даже два сотрудника[[51]](#footnote-51).

Важным, практически революционным достижением нового кодекса стал приоритет индивидуального договора над коллективным, который тем не менее вызывает противодействие со стороны Международной организации труда (МОТ).

Принципиальные изменения коснулись и процедуры увольнения. Если раньше работодатель должен был предупредить увольняемого за месяц, то теперь это обязательство снято: достаточно выплатить выходное пособие в размере одной зарплаты. Если же сотрудник хочет уволиться, то он предупреждает об этом свое руководство за месяц. Это не дискриминация прав рабочих, как может показаться на первый взгляд, а, во-первых, гарантия ответственного поведения сотрудника: зная, что через месяц он будет уволен, работник может целенаправленно принести организации вред. А во-вторых, обе стороны трудовых отношений оказываются в равных условиях с той только разницей, что у каждой свой ресурс: у работодателя – деньги, а у работника – труд.

Так же стоит отметить, что новый кодекс узаконил и устный договор. Новый кодекс просто зафиксировал уже существовавшую до этого практику.

Реальная заработная плата в стране в условиях нового Трудового кодекса растет быстрее, чем раньше (см. рисунок 2.4).

Рисунок 2.4. - Темпы прироста реальной заработной платы к предыдущему году, 2003–2008 гг., %[[52]](#footnote-52)

Средняя заработная плата в 2008 году составила 359 долларов, тогда как в 2003-м этот показатель был на 300 долларов меньше, и, хотя до сих пор многие работники в Грузии не связывают собственное финансовое положение с изменениями в трудовом законодательстве.

Бендукидзе называет трудовой кодекс одним из лучших написанных его командой. «Такой простой, понятный, короткий. Я думаю, что это одна из самых радикальных реформ, которые вообще когда-либо проводились в этой сфере в мире», – полагает он[[53]](#footnote-53).

С 2007 года грузинский рынок труда признан Heritage Foundation одним из самых свободных в мире, а в рейтинге экономической свободы Грузия занимает первое место по показателю «свобода трудовых отношений». В 2005 году Грузия была на 52-м месте[[54]](#footnote-54).

# Глава 3. Реформы в сфере внутренней безопасности и обороны

## 3.1.Трансформация военной области

Копируя западную модель с гражданскими министром обороны и аппаратом министерства обороны, а также управление структурами вооруженными силами Грузии посредством Генерального/Объединенного штаба с разделением функций министерства обороны и Генштаба, грузинское руководство провело унификацию системы высшего военного управления с аналогичными структурами стран–членов НАТО для выполнения одного из условий Плана действий по индивидуальном партнерству с НАТО (Individual Partnership Action Plan, IPAP).

Также стоит отметить преобразование Генерального штаба в Объединенный штаб.

В подчинении Объединенного штаба находились: командования видами вооруженных сил (сухопутных войск, ВВС и ВМС), департаменты (национальной гвардии, тылового обеспечения, образования, разведки и военной полиции), а также отдельные структуры. Среди формирований центрального подчинения необходимо выделить Группу специальных операций, расположенную в пригороде Тбилиси Вашлиджвари (бывшая бригада специального назначения в Коджори). В состав группы входили отряд специальных операций (укомплектованный офицерами),17 батальон специальных операций, школа специальных операций, отряд специальных операций ВМС[[55]](#footnote-55). В 2008 г. на базе роты военной полиции был развернут находящийся в непосредственном подчинении Объединенного штаба в Тбилиси батальон военной полиции путем комплектования дополнительных подразделений кадрами из состава батальона специальных операций.

Согласно грузинским концептуальным документам сухопутные войска являются основным видом вооруженных сил Грузии. По опыту вооруженного конфликта 2004 г. на территории Южной Осетии, характеризовавшегося неудовлетворительной координацией между подразделениями министерства обороны и министерства внутренних дел Грузии, а также из соображений устранения дублирования функций между этими ведомствами при решении задач в пределах признанных границ Грузии, осенью 2004 г. было принято решение о передаче внутренних войск из МВД в министерство обороны. На базе бывших внутренних войск была создана 4-я пехотная бригада армии, а вертолетчики МВД влились в состав ВВС Грузии. Одновременно были произведены реорганизация и изменение номеров существовавших на тот момент бригад и батальонов сухопутных войск Грузии[[56]](#footnote-56).

В итоге на 1 января 2007 г. в состав сухопутных войск Грузии входили: штаб, четыре пехотные бригады (в том числе три контрактные – 1-я, 2-я и 3-я, и одна комплектуемая на смешанной основе – 4-я), артиллерийская бригада, семь отдельных батальонов (смешанный танковый, два смешанных легких пехотных, смешанный инженерно-химический, медицинский, связи, радиотехнической разведки), зенитный дивизион.

Численность сухопутных войск составляла 16 993 человека.22 Согласно рекомендациям НАТО, нашедшим отражение в SDR в 2007 г., в результате реформирования сухопутных войск Грузии к концу 2015 г. их численность должна была составить 11 876 человек, а структура претерпеть следующие изменения: расформированы 4-я пехотная бригада, отдельные легкие пехотные и танковый батальоны, более того, в составе каждой из трех оставшихся пехотных бригад планировалось расформировать один легкий пехотный батальон, а в составе артиллерийской бригады – гаубичный и противотанковый дивизионы. При этом в состав сухопутных войск должны были войти батальон военной полиции, батальон материально-технического обеспечения и батальон армейской авиации (из состава ВВС), а батальон радиотехнической разведки переформирован в батальон военной разведки.

Таким образом, сухопутные войска должны были сократиться на восемь легких пехотных батальонов (из 14 имевшихся на 2007 г.), два танковых батальона (из пяти) и два гаубичных дивизиона (из семи).

Очевидно, что подобные планы в условиях избранного Саакашвили курса на конфронтацию с Россией и «размораживание» конфликтов Реформирование грузинской армии при Саакашвили до Пятидневной войны 2008 года в бывших автономиях откровенно расходились со складывающейся военно-политической ситуацией и планами грузинского лидера по «восстановлению территориальной целостности» страны. Поэтому благие пожелания НАТО и соответствующие «пацифистские» прожекты SDR так и остались на бумаге, а сухопутные войска Грузии не только не сокращались, а с 2007 г. начали резко наращивать свою численность. Это нашло отражение в Видении министерства обороны на 2008–2011 гг. (Minister`s Vision), которое было призвано объяснить членам НАТО причины увеличения численности вооруженных сил Грузии, в первую очередь создание 5-й пехотной бригады и отказ от планов расформирования 4-й пехотной бригады,24 в обоснование чего приводились увеличение численности грузинского контингента в Ираке с 850 до 2000 военнослужащих и обострение отношений с Россией[[57]](#footnote-57).

14 сентября 2007 г. парламент Грузии принял решение об увеличении численности вооруженных сил с 28 до 32 тыс. человек,25 после чего министерство обороны объявило о наборе военнослужащих на службу по контракту в 4-ю и создаваемую 5-ю пехотные бригады. Новая бригада базировалась в Хони (Западная Грузия), а ее 51-й легкий пехотный батальон окончил базовый курс обучения 7 марта 2008 г. Тем не менее на август 2008 г. 5-я бригада находилась, по сути, еще в стадии формирования. Что касается 4-й бригады, то ее перевод на контрактную основу был окончен только летом 2008 г., и многие ее военнослужащие успели пройти лишь предварительное обучение.

15 июля 2008 г. парламентом Грузии было принято очередное решение об увеличении численности вооруженных сил уже до 37 тыс. человек, в связи с чем тогда сообщалось о планах создания уже 6-й пехотной бригады, а также увеличения сил ПВО и ВМС. Также 15 июля 2008 г. на базе отдельного инженерного батальона в Гори началось развертывание инженерной бригады, которая в августе еще находилась в процессе формирования.

В результате на 8 августа 2008 г. в состав сухопутных войск Грузии входили: штаб, пять пехотных бригад (1-я в Гори, 2-я в Сенаки, 3-я в Кутаиси, 4-я в Вазиани близ Тбилиси, 5-я в Хони), артиллерийская бригада в Гори (часть ее сил находилась в Хони), инженерная бригада в Гори, шесть отдельных батальонов (смешанный танковый в Гори, насчитывавший 50 танков Т-72, легкий пехотный в Адлия, медицинский в Сагурамо, связи в Вазиани, радиотехнической разведки в Кобулети, материально-технического обеспечения в Тбилиси), зенитный дивизион в Кутаиси[[58]](#footnote-58).

Численность сухопутных войск составляла около 22 тыс. человек. Состав грузинской пехотной бригады штата 2008 г.: штаб (60 чел.) и штабная рота (108 чел., две БМП), три легких пехотных батальона (по 591 чел.), один смешанный танковый батальон (две танковые и одна механизированная роты – всего 380 чел., 30 танков Т-72 и 15 БМП), батальон материально технического обеспечения (288 чел.), артиллерийский дивизион (371 чел., 18 122-мм буксируемых гаубиц Д-30, 12 120-мм минометов, 4 ЗСУ-23-4), разведывательная рота (101 чел., 8 БТР), рота связи (88 чел., два БТР), смешанная инженерная рота (96 чел.) – всего 3265 военнослужащих[[59]](#footnote-59).

Артиллерийская бригада выступала в роли основного средства поддержки сухопутных войск. В середине 2008 г. в ее состав входили: управление, дивизион 152-мм буксируемых гаубиц 2А65 «Мста-Б», дивизион 152-мм самоходных гаубиц 2С3 «Акация», дивизион 152-мм самоходных гаубиц Dana, батарея 203-мм самоходных пушек 2С7 «Пион», реактивный артиллерийский дивизион, противотанковый дивизион, учебный батальон, батальон материального обеспечения, рота охраны.

Непосредственно вблизи Цхинвала размещался грузинский миротворческий батальон, на 8 августа он состоял из 11-го легкого пехотного батальона 1-й пехотной бригады и механизированной роты отдельного танкового батальона.

Необходимо отметить отсутствие перед началом войны на территории Грузии большей части наиболее подготовленной 1-й пехотной бригады (части штаба и штабной роты, 12-го и 13-го легких пехотных батальонов, батальона материально-технического обеспечения, инженерной, разведывательной рот, части военнослужащих танкового батальона), которая находилась в Ираке. В первоначальных планах было возвращение 1-й бригады из Ирака летом 2008 г. однако оно было отложено в связи с планами по подготовке 4-й бригады для отправки ее в Ирак.

На вооружении сухопутных войск Грузии на август 2008 г. находилось:

* 191 танк Т-72 различных модификаций (из них до 120 было модернизировано в вариант Т-72-SIM-1);

• 56 танков Т-55АМ;

• 80 боевых машин пехоты БМП-1 (15 из них – модернизированные БМП-1У);

• 74 боевые машины пехоты БМП-2;

• 11 боевых разведывательных машин БРМ-1К;

• 5 бронированных разведывательно-дозорных машин БРДМ-2;

• 31 бронетранспортер БТР-70 (16 из них – модернизированные БТР-70Di);

• 35 бронетранспортеров БТР-80;

• 86 бронированных тягачей МТ-ЛБ;

• шесть 203-мм самоходных пушек 2С7 «Пион»;

• одна 152-мм самоходная гаубица 2С19 «Мста-С»;

• 13 152-мм самоходных гаубиц 2С3 «Акация»;

• 24 152-мм самоходные гаубицы Dana;

• 11 152-мм буксируемых гаубиц 2А65 «Мста-Б»;

• три 152-мм буксируемые пушки 2А36 «Гиацинт-Б»;

• 109 122-мм буксируемых гаубиц Д-30;

• 15 100-мм противотанковых пушек МТ-12;

• 40 85-мм противотанковых пушек Д-48;

• четыре или шесть 122-мм/160-мм РСЗО GradLAR;

• шесть 122-мм РСЗО RM-70;

• 16 122-мм РСЗО БМ-21 «Град»;

• около 80 120-мм минометов и до 300 минометов калибров 60, 81 и 82 мм;

• 15 57-мм буксируемых зенитных пушек С-60;

• 30 23-мм спаренных зенитных пушек ЗУ-23-2 (часть установлена на шасси МТ-ЛБ);

• 15 23-мм счетверенных зенитных самоходных установок ЗСУ-23-4 «Шилка»[[60]](#footnote-60).

На вооружении грузинской армии имелось также большое количество противотанковых ракетных комплексов «Фагот», «Фактория» и «Конкурс», а также переносных зенитных ракетных комплексов «Стрела-2М», «Игла-1», «Игла» и Grom 2.

При Саакашвили преобразования также коснулись национальной гвардии (согласно рекомендациям НАТО). Из альтернативы сухопутным войскам она была преобразована в структуру по подготовке резервистов, обеспечению мобилизации, территориальной обороне и помощи гражданским властям. Необходимость сократить численность вооруженных сил согласно рекомендациям НАТО при нерешенности абхазского и осетинского вопроса и трудных отношениях с Россией (что требовало усиления армии, в том числе и количественного) вынуждала грузинское руководство искать пути совмещения этих противоречивых требований. Одним из выходов стала масштабная программа подготовки резервистов.

Еще после вооруженного конфликта в Южной Осетии 2004 г. было принято решение о создании территориальных батальонов национальной гвардии на добровольной основе. Желающие проходили трехнедельный курс обучения. Всего было сформировано 27 отдельных батальонов.

Но по-настоящему масштабным процесс создания организованного резерва стал после принятия в сентябре 2006 г. концепции «Тотальной обороны» и Закона о службе в резерве в декабре 2006 г. Согласно последнему создавался трехкомпонентный резерв Грузии: активный, национальной гвардии и индивидуальный. Первая компонента формируется на основе призыва граждан Грузии, вторая объединила подготовленные в 2004–2006 гг. батальоны, а третья представлена бывшими военнослужащими регулярной армии[[61]](#footnote-61). В 2007 г. началась подготовка легких пехотных батальонов активного резерва по 18-дневной программе. В перспективе легкие пехотные батальоны активного резерва должны были быть объединены в бригады (10-я в Коджори, 20-я в Сенаки, 30-я в Хони, 40-я в Мухровани, 50-я в Телави). Кроме легких пехотных батальонов, в состав бригад резерва должны войти артиллерийские дивизионы. Также в 2008 г. был создан 420-й резервный танковый батальон.

В состав военно-воздушных сил Грузии на август 2008 г. входили:

• авиационный оперативный центр;

• авиабаза Марнеули (эскадрилья штурмовиков Су-25, эскадрилья учебно-тренировочных самолетов L-39);

• авиабаза Алексеевка (эскадрилья вертолетов Ми-8, эскадрилья вертолетов UH-1Н), смешанная вертолетная эскадрилья (Ми-8, Ми-14, Ми-24);

• эскадрилья БПЛА;

• шесть постов РЛС;

• подразделение радиотехнической разведки;

• две базы ПВО (два дивизиона ЗРК С-125М, два дивизиона ЗРК «Бук-М1», до 18 боевых машин ЗРК «Оса-АК/АКМ» и несколько боевых машин ЗРК Spyder-SR), подразделение ПВО;

• учебный центр, в который входила эскадрилья самолетов Ан-2.

Согласно опубликованным в SDR планам реформирования ВВС к концу 2015 г. они должны были полностью утратить авиационную компоненту (эскадрилья Су-25 подлежала расформированию, вертолетные подразделения и БПЛА предполагалось передать сухопутным войскам) и фактически превратиться в войска ПВО.40 В реальности развитие шло в прямо противоположном направлении – ВВС Грузии в 2007–2008 гг. продолжали производить закупки самолетов Су-25 и L-39, и грузинским руководством обсуждался вопрос приобретения истребителей.

На вооружении ВВС Грузии на август 2008 г. находилось десять штурмовиков Су-25 (пять из которых были модернизированы до уровня Су-25КМ Scorpion), два учебно-боевых штурмовика Су-25УБ, 12 реактивных учебно-тренировочных самолетов L-39C, четыре учебно-тренировочных самолета Як-52, шесть легких транспортных самолетов Ан-2, пять боевых вертолетов Ми-24В и три Ми-24П, 18 вертолетов Ми-8Т/ МТВ, два вертолета Ми-14БТ, шесть вертолетов Bell UH-1H и шесть вертолетов Bell 212.

Военно-морские силы Грузии в августе 2008 г. состояли из главной военно-морской базы в Поти, военно-морской базы в Батуми и эскадры надводных кораблей в составе дивизиона ракетных кораблей (катеров), дивизиона сторожевых кораблей (катеров), дивизиона судов снабжения (десантных), подразделений морской пехоты и команды разминирования. При численности личного состава около 1000 человек в составе флота находились два ракетных катера («Тбилиси» проекта 206МР и «Диоскурия» типа La Combattante II), восемь сторожевых катеров, два малых десантных корабля, два десантных катера, до шести малых катеров. Фактически, по-видимому, большая часть кораблей и катеров ВМС Грузии (включая оба ракетных катера) находилась к августу в неисправном состоянии.

Существовала также береговая охрана Грузии, имевшая один патрульный корабль (бывший немецкий базовый тральщик) и до 35 сторожевых катеров. К 2015 г., согласно SDR, планировалось ее включение в состав ВМС.

## 3.2. Реформирование полицейской структуры

Действующая при Совете Европы Международная организация по борьбе с коррупцией (ГРЕКО - Group of States Against Corruption, GRECO)[[62]](#footnote-62) в ряде докладов относительно Грузии за 2006-2013 гг. положительно оценивает антикоррупционные инициативы и меры грузинских властей. В частности, в докладе за 2011 год рассмотрена имплементация в законодательство страны отдельных положений, а именно статей 1(а, в), 2-12, 15-17, 191 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173)[[63]](#footnote-63), подписанной Грузией в 1999 году и ратифицированной в 2008 году. В докладе дана позитивная характеристика этой многолетней работы, приведены статистические показатели в области противодействия коррупции, даны традиционные для этой организации рекомендации. По оценке доклада за 2013 год, все они были выполнены и отражены в отчетах.

По оценке исследований группы Всемирного банка в рамках докладов «Ведение бизнеса» с 2009 по 2013 годы, Грузия находилась в первой двадцатке в рейтинге государств с удобным предпринимательским климатом, а в 2013 году ворвалась в первую десятку (9 место), обойдя такие государства, как Австралия и Финляндия (соответственно 10 и 11 места)[[64]](#footnote-64). Доклады представляют собой ежегодные исследования, оценивающие простоту осуществления предпринимательской деятельности на основе ключевых аспектов их ежегодного цикла. Важным критерием оценки является регулирующая предпринимательство нормативно-правовая база. Высокий Индекс легкости ведения бизнеса (ИЛВБ) означает, что регуляторный климат благоприятствует предпринимательской деятельности.

Согласно оценке Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) за 2010 год в Грузии отмечен существенный прогресс в сфере противодействия криминалу и коррупции[[65]](#footnote-65). Он отражен в нормативных актах и поправках к ним, которые были приняты в последние годы в соответствии с надлежащими международными нормами и стандартами.

В последние десять лет в Грузии намечена твердая тенденция в области поддержки предпринимательства и проведены реформы, оказывающие благотворное влияние на бизнес. На мой взгляд, такой высокий результат в рейтинге государств по оценке «Ведение бизнеса» за 2013 год обусловлен с антикоррупционной политикой, проводимой грузинскими властями в последние годы, затрагивающей все отрасли, непосредственно связанные с предпринимательской деятельностью. Доминирующую роль сыграла эффективная реформа системы МВД Грузии, приоритетным направлением которой была борьба с коррупцией во всех сферах деятельности государства.

Обращаясь к проблеме правовых основ антикоррупционной политики Грузии и исходя из справочных сведений, стоит отметить, что важнейшее значение в государственном управлении страны имеет Конституция Грузии. Несмотря на то, что в этом документе категории «коррупция» или «взятка» не упоминаются, Основной закон Грузии устанавливает основы государственного управления, которые являются незыблемыми, и никто не вправе на них посягать, что обосновывается в нормах других законов[[66]](#footnote-66).

Но прежде стоит отметить правовые основы, в рамках которых антикоррупционные реформы стали возможными в Грузии. Переломным моментом в правовом регулировании антикоррупционной политики Грузии стало принятие Президентом Грузии Указа № 550 от 24 июня 2005 года «Об утверждении национальной антикоррупционной стратегии»[[67]](#footnote-67) и Плана действий по реализации указанной стратегии. Эти нормативно-правовые акты были разработаны при непосредственном участии гражданского общества, в сотрудничестве с рядом международных агентств, присутствующих в Грузии. В связи с тем, что Национальная стратегия борьбы с коррупцией и План действий, по мнению Правительства Грузии, стали эффективным инструментом предотвращения коррупции, в ходе реализации они нуждаются в постоянной разработке и регулярном обновлении. Так, в частности, в 2007 г План действий был обновлен.

В настоящее время данные акты уже не действуют. На смену им пришла утвержденная 3 июня 2010 года Национальная антикоррупционная стратегия Грузии на 2010-2013 годы.

Перед правительством была поставлена задача определения «чувствительных к коррупции сфер и типологии распространенных в них коррупционных действий, чтобы избежать случаев взяток, присвоения, вымогательства, злостного использования власти, раскрытия государственной тайны, посягательств на национальную безопасность и т.д.»[[68]](#footnote-68).

Основные направления антикоррупционной политики Грузии на период 2010-2013 гг. следующие:

- повышение эффективности публичного сектора и искоренение коррупции;

- увеличение конкурентоспособности частного сектора и освобождение от коррупции;

- совершенствование деятельности правосудия; совершенствование законодательства в антикоррупционном плане; превенция коррупции; финансирование политических партий.

Важное значение в противодействии коррупции имело правовое регулирование институциональных основ антикоррупционной политики. До 2005 г координирующая роль в области проведения антикоррупционной политики в Грузии несколько раз переходила от одних организаций к другим. Так, в 2005 г. эту деятельность стал осуществлять Аппарат Государственного министра по координации реформ, а в 2008 г. было принято решение о создании специального органа по координации антикоррупционной политики - Межведомственному совету по борьбе с коррупцией.

На сегодняшний день, когда можно подвести некоторые итоги антикоррупционных реформ в Грузии, стоит остановиться на изменениях и дополнениях в законодательстве Грузии, вызванных этими реформами.

Прежде всего, стоит отметить законодательство, непосредственно касающееся реформ в МВД Грузии. Одним из первых актов, коснувшихся вопросов трансформации системы МВД Грузии, был закон, посвященный ГАИ, именно так называлась нынешняя патрульная полиция. Меры были действительно радикальные, так, в рамках Закона «О патрульной полиции» за один день было уволено 15 тыс. полицейских, то есть весь состав грузинской ГАИ. Эта мера была нацелена на ликвидацию взяточничества среди сотрудников. Сотрудников ГАИ арестовывали до тех пор, пока они не прекратили брать взятки, на это и был сделан расчет грузинского правительства. «Число заключенных выросло вчетверо - с 5 до 20 тысяч». Патрульная служба как новое ведомство объединило дорожную полицию и оперативную службу[[69]](#footnote-69). В ходе реформы от службы отстранили около 35 тыс. сотрудников. Согласно другим данным, в Криминальной полиции из 70 тыс. сотрудников только 16 тыс. сохранили свои места. Помимо этого, власти упразднили техосмотр и повысили зарплату набранным по открытому конкурсу сотрудникам в 10-20 раз, а также включили Министерство госбезопасности и МЧС в структуру МВД. В рамках реформ была образована Полицейская академия[[70]](#footnote-70).

Таким образом, одним из ярких нововведений «является прозрачность в буквальном смысле слова. Здание МВД Грузии в Тбилиси похоже на большую стеклянную волну. Внутри - огромные окна от пола до потолка. Никаких занавесей и жалюзи. Так же прозрачно и открыто выглядят все полицейские участки».

Реформы в ведомствах МВД плавно перетекали в изменения норм уголовно-процессуального законодательства.

Прежде всего, стоит отметить изменения в Уголовном кодексе Грузии, являющемся основным источником уголовного права. Действующий ныне УК Грузии был подписан президентом Э. Шеварнадзе 22 июля 1999 года и вступил в силу 1 июня 2000 года, сменив УК ГрузССР.

Особое значение в рамках антикоррупционных реформ имело внесение поправок, касающихся составов преступлений, связанных с взяточничеством, и ужесточение санкции за него. Так, при наличии признаков состава данного преступления материалы на сотрудников МВД Грузии передавались в прокуратуру, и уголовные дела возбуждались, невзирая на ранги и погоны. Ужесточились наказания. К примеру, полицейский, если он просто отказался от предлагаемой взятки, терял работу, потому что он обязан арестовать взяткодателя. В рамках поправок ноября 2011 года был значительно расширен субъектный состав общественно опасных деяний, связанных со взяточничеством. К категории субъектов взяточничества стали относить «членов и работников (штатные сотрудники) специальных парламентских комиссий, субъектов избирательного процесса (физические лица), а также арбитражных и присяжных заседателей иностранных судов, осуществляющих свои функции на основании законов иностранных государств»[[71]](#footnote-71).

Кроме того, отменено требование о «двойной криминализации» в отношении преступлений, совершенных гражданами Грузии за границей, а соответствующая юрисдикция расширена и в настоящее время распространяется также на граждан иностранных государств, осуществляющих свои должностные полномочия в интересах Грузии и совершивших преступление на территории другого государства.

В 2005 году Президент Грузии Михаил Саакашвили подписывает смелый закон, бросающий вызов организованной преступности и ворам в законе, под названием «Об организованной преступности и рэкете». Целью данного закона является противодействие организованной преступности, рэкету и ворам в законе, защита частных, общественных и государственных интересов.

В частности, в статьях 1-4 вышеназванного закона даются определения рэкета, преступной группировки, воровского мира, вора в законе, членов его семьи и близких родственников. В статье 5 речь идет об имуществе членов воровского мира и возможности его конфискации с передачей законному владельцу после удовлетворения законных интересов этого лица, а в случае невозможности установления законного владельца - государству. Статья 6 устанавливает ответственность члена воровского мира и вора в законе.

В связи с принятием этого закона были внесены изменения в Уголовный кодекс Грузии, в частности, статья 223 УК Грузии предусматривает срок от трех до восьми лет лишения свободы с конфискацией имущества или без таковой за участие в воровском мире (часть 1). Если доказано, что обвиняемый является вором в законе, его срок заключения может составить от пяти до десяти лет лишения свободы с конфискацией имущества или без таковой (часть 2)[[72]](#footnote-72).

C мая 2005 года в были внесены изменения и в Уголовно-процессуальный кодекс Грузии, и основными аспектами нововведений явились следующие:

- теперь любая информация о факте совершения преступления является основанием для начала предварительного следствия;

- усилен контроль аппарата Генерального прокурора над предварительным следствием для уменьшения фактов нарушения прав человека;

- время для предварительного следствия уменьшено с 9 до 4 месяцев, время содержания под стражей уменьшено с 24 до 12 месяцев;

- обвиняемый имеет право: пригласить 2-х человек в качестве свидетелей на любое расследование, организовать собственное расследование;

- введение института процессуальных сделок.

Оценивая результаты антикоррупционной политики Грузии в целом и антикоррупционных реформ в МВД в частности, стоит отметить, что одним из главных факторов, способствовавшим стремительным переменам в борьбе с коррупцией, явилось преодоление роли этно-родового принципа в общественном развитии. Пока ни одна республика Кавказа не может преодолеть данный принцип. Коррупция на Кавказе отличается тем, что носит характер «клановой коррупции» - когда отдельные группы граждан продвигают родственников, зачастую пренебрегая более опытными и подготовленными кадрами. Важным обстоятельством явилось желание правящей коалиции противостоять коррупции во всех ее проявлениях и сферах. Нормативно-правовая база с жесткими изменениями, в том числе и в Уголовный кодекс, утверждение верховенства закона, полное исключение двойных стандартов с существованием неприкосновенных лиц сыграли свои ключевые роли при достижении таких положительных результатов[[73]](#footnote-73).

Антикоррупционные реформы в Грузии, которые затронули не только МВД, но и систему государственного управления в целом, показали полную безосновательность этих суждений. Очевидно, этническая идентичность и политическая культура не застывшие явления. Тем самым антикоррупционные реформы не просто изменили социальный строй в одной стране, но сломали стереотипы о том, что зло коррупции в Грузии неистребимо, потому что якобы «естественным образом» укоренено в недрах грузинской культуры.

В то же время, анализируя результаты правового регулирования антикоррупционной политики Грузии, стоит отметить, что оно сложилось на основе концепции ужесточения наказания. С одной стороны, Грузия получила прекрасные результаты в борьбе с коррупцией, что подтверждает положение данного государства в системе оценок международных организаций, их стандартов и рейтингов. С другой стороны, можно говорить о чрезмерном ужесточении уголовного законодательства, например, многолетнем тюремном заключении за мелкое взяточничество и кражи.

## 3.3. Борьба с организованной преступностью

После провозглашения государственной независимости проблема преступности встала в Грузии очень остро. С 1990 по 1992 гг. число преступлений увеличилось на 22%, затем вплоть до 1997 г. статистика фиксирует спад преступности. В конце 1990-х - начале 2000-х гг. происходит ее постепенный рост (на 25% с 1997 по 2003 гг.). Не будем подробно останавливаться на анализе причин описанной динамики, которые частично рассмотрены в цитируемом источнике, т.к. предметом нашего исследования являются события 2000-х гг.[[74]](#footnote-74)

Режим Саакашвили вложил крупные средства в обеспечение системы правопорядка: зарплата сотрудников правоохранительных органов была повышена в 10 раз, ремонтировались полицейские участки, закупался автотранспорт, проводились массовые кадровые чистки. Структура правоохранительных органов была изменена: в состав МВД включили Министерство Госбезопасности и ряд других «силовых» ведомств.

Усиление репрессивной политики в рассматриваемый период вызвало рост численности заключенных. С 2003 по 2006 гг. их количество в расчете 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.

Однако влияние репрессий на преступность и безопасность в стране – менее однозначно. Официальная статистика фиксирует рост большинства преступлений в первой половине правления Саакашвили.

Таблица 3.1. - Число преступлений, зарегистрированных в Грузии в 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 | 106,3 | 111 | 158,7 | 276,2 | 397,7 | 349,5 | 285 | 229,5 | 221,8 | 205,9 |
| **Убийств** | 430 | 498 | 499 | 538 | 697 | 640 | 741 | 653 | 494 | 418 | 336 |
| в % к 2001 г. | 100 | 115,8 | 116 | 125,1 | 162 | 148 | 172 | 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 | 111,9 | 149,8 | 256,3 | 284,7 | 319,2 | 178,6 | 149,1 | 103,5 | 58,8 | 38 |
| **Краж** | 4949 | 5548 | 5593 | 10634 | 16256 | 27657 | 18586 | 14814 | 11473 | 11371 | 11383 |
| в % к 2001 г. | 100 | 112,1 | 113 | 214,9 | 328,5 | 558,8 | 375,6 | 299,3 | 231,8 | 229,8 | 230 |
| **Наркопреступлений** | 1783 | 1855 | 1945 | 1941 | 2074 | 3542 | 8493 | 8699 | 6336 | 5465 | 3776 |
| в % к 2001 г. | 104 | 109 | 108,8 | 116,3 | 198,6 | 476,3 | 487,8 | 355,3 | 306,5 | 211,7 | 211,7 |

Рисунок 3.1. – Динамика общего числа преступлений, зарегистрированных в Грузии в 2001–2011 гг.[[75]](#footnote-75)

Скачок всех рассматриваемых видов преступлений относится к 2004-2006 гг., т.е. к периоду основных административных реформ режима Саакашвили. С 2007 г. происходит снижение преступности (убийств - с 2008 г.). Исключение составляют преступления, связанные с оборотом наркотиков. Их рост обусловлен введением ответственности за употребление наркотиков и приходится главным образом на 2006-2008 гг.

В первый год правления 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.

Существуют две интерпретации этого феномена. Первая сводится к тому, что ломка существовавшей системы МВД привела к утрате контроля над преступностью в период реформ, который либо был восстановлен в 2007-2008 гг., либо «директивно прекращен» (т.е. МВД прибегло к централизованной фальсификации статистики)[[76]](#footnote-76).

В пользу последней гипотезы говорит спад преступности в 2008 г., который маловероятен на фоне дезорганизации и экономического шока, пережитым Грузией в период августовской войны в Южной Осетии.

Однако существует иная версия, которую отстаивают в первую очередь грузинские официальные лица. С их точки зрения, рост 2003-2007 гг. обусловлен исключительно снижением латентности, т.е. повышением регистрации преступлений в республике. В пользу этой гипотезы говорит статистика криминальных угроз, основанная на опросах населения, опубликованная Министерством юстиции Грузии.

Таблица 3.2. - Доля населения, подвергавшаяся различным видам преступных посягательств в течение года до момента проведения опроса (%)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Год | 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 приведенных данных, с 1996 по 2010 гг. происходит значительное сокращение всех видов криминальных угроз. Причем этот процесс многократно ускоряется в 2005-2010 гг.: распространенность угонов автомобилей сокращается в 9 раз, прочих краж – в 8,6 раз, грабежей – более чем в 5 раз. Эти данные явно противоречат криминальной статистике, согласно которой Грузия так и не достигла хотя бы дореволюционного (до 2003 г.) уровня преступности.

Рисунок 3.2. - Доля населения, подвергавшаяся различным видам преступных посягательств в течение года до момента проведения опроса, %

К сожалению, мы не можем полностью доверять приведенной статистике, т.к. опрос 2010 г. проводился под контролем заинтересованного ведомства. Более того, доклад Минюста, данные которого мы используем, содержит малопонятные манипуляции8. Подобные бессмысленные умолчания позволяют заподозрить, что составители отчета сами сомневались в его достоверности и старались избежать публикации каких-либо дополнительных данных, которые могли поставить их концепцию под сомнение.

Впрочем, известно, что на постсоветском пространстве латентность преступности могла быть очень высокой и по ряду категорий преступлений значительно превышать уровень в 90%9. В дореволюционной Грузии точная величина латентности неизвестна, однако наличие заметного уровня нерегистрируемых преступлений сомнения не вызывает.

По всей видимости, после полицейской реформы в Грузии произошло 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. (см. таблицу 3.1.).

Однако существует и ряд статистических возражений против «гипотезы латентности». «Скачки» преступности в результате снижения латентности – хорошо известное российским ученым явление, для которого характерны определенные закономерности.

В истории российской криминальной статистики периоды роста преступности в результате повышения милицейской дисциплины и спада латентности обычно продолжаются 1-2 года. Нарастание регистрации преступлений в течение почти 4 лет совершенно нетипично и необъяснимо для таких ситуаций.

Кроме того, в 2004-2006 гг. растут все виды преступлений, включая убийства, которые являются слаболатентным показателем, уровень их регистрации меньше зависит от регистрационной политики. Вообще, динамика убийств очень хорошо вписывается в гипотезу о фальсификации криминальной статистики после 2006 г. Этот вид преступлений продолжил расти и в переломном 2007-м, что можно объяснить именно его слаболатентным характером: их оказалось сложнее скрывать и для осуществления манипуляций потребовалось дополнительное время.

Разумеется, все изложенные соображения не могут служить доказательством фальсификации результатов опроса 2010 г. со стороны министерства юстиции (см. таблицу 3.2.). Ситуацию могут прояснить только новые обстоятельства: утечка внутренних документов МВД Грузии, радикальные перестановки в руководстве МВД или падение режима Саакашвили.

Так или иначе, существующие данные не позволяют однозначно утверждать, что радикальные реформы правоохранительных органов, проведенные Саакашвили, способствовали снижению преступности в Грузии. Однозначный ответ во многом зависит от доверия данным официальных структур республики, которые противоречивы и содержат ряд аномалий, позволяющих предположить фальсификацию.

# Глава 4 Ликвидация коррупции в гражданском реестре

## 4.1. Работа общественного и гражданского реестра

Коррупция в Грузии являлась серьезным препятствием на пути экономического развития с момента получения независимости. Тот факт, что коррупция распространена повсеместно и весьма заметна, подрывает авторитет государства. Однако в 2004 году новое Правительство Грузии взяло на себя обязательства энергично взяться за борьбу с коррупцией на самых высоких уровнях, что подтверждалось арестами и уголовными преследованиями некоторых бывших государственных чиновников.

Индекс Транспаренси Интернешнл восприятия коррупции Грузии вырос с 2.0 в 2004 году до 4.1 в 2009 году; в настоящее время Грузия занимает 66-е место среди 180 стран. Это, несомненно, самый высокий рост среди всех стран Стамбульского плана действий[[77]](#footnote-77). Сейчас Грузия занимает более высокое место по сравнению с такими странами ЕС, как Греция, Болгария и Румыния. Хотя все исследования подтверждают, что коррупция было искоренена из повседневной жизни граждан, многие представители гражданского общества и представители международных организаций полагают, что борьба с коррупцией в высших эшелонах власти пока все еще осуществляется в недостаточном объеме; также вызывает озабоченность коррупция в системе закупок для государственных нужд и в системе органов судебной власти.

Согласно отчету 2009 года неправительственной организации Freedom House правительство Грузии добилось некоторых успехов в борьбе с коррупцией[[78]](#footnote-78), например, в сфере высшего образования, но представляется, что данный процесс не затронул политическую коррупцию. Неправительственная организация Freedom House утверждает, что политическое управление в Грузии все еще находится на ранней стадии развития, соответственно существуют опасения относительно политического вмешательства в работу органов судебной власти.3

Возможно, прогресс в направлении борьбы с коррупцией оказал наиболее существенное влияние на экономические факторы. В последней версии отчета «Делаем бизнес» Грузия переместилась с 16-го на 11-е место[[79]](#footnote-79) и в настоящее время она ранжируется в первой сотне по всем индикаторам и в

первой десятке по четырем индикаторам. Согласно Обзору предприятий (2009) коррупция была вычеркнута из списка первых трех препятствий для ведения бизнеса и инвестирования в Грузии и сейчас занимает 7-е место из 10 предлагаемых факторов. Заявленный процент фирм, которые были готовы осуществлять неформальные выплаты, в настоящее время значительно ниже средних показателей по региону и в мире и составляет 4,1% согласно Исследованию деловой среды, проведенному Группой Всемирного Банка в 2009 году[[80]](#footnote-80).

В период с 2006 по 2009 год власти Грузии и лидеры страны продемонстрировали твердую политическую волю в отношении обуздания коррупции. Так, борьба с коррупцией часто упоминается в обращениях Президента и является одним из его приоритетов. Политические лидеры страны также подчеркивают в своих выступлениях, что борьба с коррупцией является одной из их первоочередных задач. Программа правительства Грузии на 2008 – 2012 годы «Грузия без нищеты» тоже содержит раздел, касающийся вопросов борьбы с коррупцией. Наличие политической воли в отношении борьбы с коррупцией, в особенности в административной сфере, т.е. там, где это касается жизни каждого гражданина страны, сомнений не вызывает. Вместе с тем некоторые представители гражданского общества обеспокоены тем, что эта политическая воля в большей степени касается коррупции на нижних уровнях, а не в высших эшелонах власти. Эту обеспокоенность разделяют и представители ряда международных организаций. Однако конкретными примерами эти опасения подтверждены не были.

Национальная стратегия борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации были разработаны при некотором участии гражданского общества и в сотрудничестве с рядом международных агентств, присутствующих в Грузии; эти документы были приняты в 2005 / 2006 г.г. Таким образом, в принятых документах были отражены многие идеи, высказанные со стороны гражданского общества.

Правительство Грузии заявило, что считает Национальную стратегию борьбы с коррупцией и План действий по ее реализации эффективными инструментами предотвращения коррупции и поэтому такие инструменты необходимо разрабатывать, реализовывать, регулярно обновлять и организовать обязательный мониторинг исполнения этих программных документов.

План действий был обновлен в 2007 г., и в настоящее время Межведомственный совет по борьбе с коррупцией занимается разработкой проекта новой Стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по ее реализации. Во время визита в страну эти документы все еще находились в стадии разработки. Завершение работы над ними, которая осуществляется при поддержке со стороны проекта GEPAC, запланировано на март 2010 года. При этом следует отметить, что предыдущая Стратегия борьбы с коррупцией и план действий по ее реализации были проанализированы только формальным образом[[81]](#footnote-81). Оценить прежнюю стратегию поручено созданному недавно Антикоррупционному совету.

Большинство проведенных в Грузии исследований, посвященных борьбе с коррупцией, основано на восприятии. Объем информации об уровнях, формах, видах, проявлениях коррупционной практики и тех сферах деятельности, где она имеет место, очень ограничен. Такую информацию можно было бы использовать как основу для разработки антикоррупционной политики и создания партнерств со всеми заинтересованными сторонами, вовлеченными в деятельность по борьбе с коррупцией на общенациональном уровне. Исследования, позволяющие качественно и количественно оценить уровень коррупции на некоторых уровнях, обеспечивают независимую, конкретную и достоверную информацию, способствующую инициированию и мониторингу политических перемен.

В период 2006 – 2008 г.г. никаких исследований коррупции Правительством Грузии не проводилось, и специального бюджета на проведение исследований по борьбе с коррупцией выделено не было. В июле 2009 г. Правительство Грузии провело два исследования коррупции и качества работы государственной службы в Грузии. Эти исследования были по поручению Правительства выполнены Ассоциацией общественного мнения и маркетинговых исследований Грузии (GORBI Gallup International), которая получила данный контракт по результатам открытого конкурса, организованного Советом Европы (проект GEPAC). Такие исследования должны проводиться на регулярной основе.

Вовлечение гражданского общества в процесс разработки антикоррупционной политики ограничивается участием НПО в работе Межведомственного совета по борьбе с коррупцией. Некоторые НПО являются членами этого Совета, и Правительство обеспечивает возможность беспрепятственно войти в состав Совета всем организациям гражданского общества, желающим работать в сфере борьбы с коррупцией. Участию гражданского общества в оценке реализации Стратегии борьбы с коррупцией и Планов действий препятствует отсутствие четких критериев их исполнения.

Задачи по повышению уровня знаний о борьбе с коррупцией и обучению общественности в Национальную стратегию борьбы с коррупцией не включены. В результате ни в Плане действий на 2007 год, ни в Плане действий на 2009 год не предусмотрено никаких конкретных мер в этой связи. Хотя некоторые НПО полагают, что повышение уровня знаний о борьбе с коррупцией и обучение общественности не являются для Правительства приоритетными задачами, правительство утверждает, что исследования не подтверждают эту точку зрения. Никакой информации об организации Правительством для широкой общественности, НПО, СМИ, коммерческих ассоциаций, частных компаний или других групп населения мероприятий по повышению уровня знаний или обучению, представлено не было[[82]](#footnote-82).

Пресс-конференции проводятся только Прокуратурой и касаются некоторых громких уголовных дел. Не было предоставлено никакой информации о выступлениях в СМИ представителей других органов исполнительной власти, например, Кабинета министров или Межведомтсвенного совета по борьбе с коррупцией, имеющих целью информирование широкой общественности о проводимых и планируемых антикоррупционных мероприятиях и вовлечении граждан в их реализацию. Таким образом, достоянием общественности становятся только репрессивные аспекты деятельности Правительства в области борьбы с коррупцией, но это отнюдь не отменяет необходимости информировать общественность о превентивных мерах Правительства, направленных на борьбу с коррупцией.

Основные элементы успешной реализации Стратегии борьбы с коррупцией и Плана действий включают широкое распространение и самих этих документов, и информации об их исполнении. Такой подход упростит задачу повышения уровня знаний о планируемых реформах и поможет получить более широкую поддержку этих реформ со стороны общества.

Борьба с коррупцией может быть эффективной при условии сочетания превентивных, репрессивных и просветительских мероприятий. Просвещение общественности по вопросам борьбы с коррупцией должно проводиться в образовательных учреждениях всех видов и уровней в соответствии с их учебными планами, посредством СМИ и других каналов информации.

Коррупция может возникнуть вновь там и тогда, где и когда отсутствует информация для общественности и где общественность не осведомлена о том, как можно защитить свои права и интересы. Вот почему так важны повышение уровня знаний и просветительские кампании и почему эта деятельность требует постоянных усилий.

В порядке исключения Американская ассоциация адвокатов (ААА) в 2008 г. разработала обучающий модуль по борьбе с коррупцией для своей программы Street Law («Живое право»). Этот модуль преподают как минимум в семи высших учебных заведениях в год на всей территории Грузии.

Программа «Живое право» - это метод обучения праву и изучения права, цель которого состоит в том, чтобы студенты-юристы обогащали свои знания в сфере права в процессе обучения широкой общественности основам права, демократических свобод и прав человека (в данном случае речь идет о студентах вузов). В 2008 г. ААА разработала также анимационный фильм, который преподаватели используют в процессе преподавания модуля по борьбе с коррупцией[[83]](#footnote-83).

Ответственность за координацию проведения антикоррупционной политики в Грузии несколько раз переходила от одних организаций к другим. В 2005 г. ее взял на себя Аппарат Государственного министра по координации реформ. К моменту визита в страну в ноябре 2009 г. должность Министра по координации реформ была упразднена, а ответственность за обеспечение координации в декабре 2008 г. перешла к созданному недавно Межведомственному совету по борьбе с коррупцией.

Учреждение Межведомственного совета по борьбе с коррупцией широко освещалось в СМИ. Имея в своем составе высокопоставленных государственных должностных лиц, Совет выполняет координирующую роль. Основными его задачами являются: разработка Стратегии борьбы с коррупцией и плана действий по ее реализации и координация выполнения положений стратегии и планов действий. Согласно Уставу Совета, он также занимается подготовкой отчета о выполнении Грузией рекомендаций различных международных организаций.

Дальнейшая роль Межведомственного совета по борьбе с коррупцией обсуждалась в контексте разработки нового закона «О конфликте интересов и коррупции в государственном секторе». В дополнение к существующей задаче по координации деятельности Совет может быть также уполномочен вести мониторинг выполнения Стратегии борьбы с коррупцией и всех законопроектов, имеющих отношение к антикоррупционной политике, в том числе к реформе государственной службы.

Заседания Совета проводятся один раз в три месяца, и председательствует на них Министр юстиции. Членов Совета назначает Президент Грузии; он же может отозвать их по любым основаниям. Членами Совета являются высокопоставленные должностные лица из государственных органов и представители гражданского общества. В деятельности Совета принимают участие четыре НПО: грузинское отделение Трансперенси Интернешнл, Грузинская ассоциация молодых адвокатов, Фонд «Открытое общество» Грузии и Американская ассоциация адвокатов.

К моменту визита в страну Межведомственный совет по борьбе с коррупцией функционировал менее года. Столь короткий срок не позволяет провести глубокую оценку деятельности и достижений Совета. Вместе с тем, отсутствуют документальные свидетельства работы Совета. Нехватка аналитического потенциала является одним из главных недостатков в области координации действующей антикоррупционной политики, что частично обусловлено отсутствием специально назначенных для этого сотрудников. Функции секретариата Совета выполняет аналитический департамент Министерства юстиции, но те сотрудники Минюста, которым поручено этим заниматься, должны выполнять и другие задачи, и поэтому у них остается мало времени для проведения аналитической работы. Специального бюджета на создание секретариата Межведомственного совета по борьбе с коррупцией в настоящее время не предусмотрено. В 2009 г. финансирование инициатив Совета производилось проектом GEPAC, реализацией которого занимается Совет Европы, а финансирует Правительство Нидерландов. Однако вопрос об организации секретариата обсуждался на заседаниях Совета. Правительство подтвердило, что, в случае необходимости, выделит дополнительные ресурсы для укрепления самого Аналитического департамента.

Создание Межведомственного совета по борьбе с коррупцией, как и высокий ранг его членов, свидетельствует о приверженности и готовности грузинского правительства решить проблему коррупции в стране. Вместе с тем действующая структура имеет ряд недостатков. Во-первых, Совет был учрежден президентским указом, а это с легкостью позволяет в любой момент распустить этот орган, что делает его существование достаточно уязвимым. Кроме того, тот факт, что Президент может своей властью в любой момент отозвать любого из членов Совета, вызывает беспокойство относительно беспристрастности данного органа. Во-вторых, несмотря на то, что в настоящее время проект GEPAC оказывает Совету финансовую поддержку, ему не хватает постоянного финансирования и кадровых ресурсов, что снижает его аналитический потенциал и способность реализовать антикоррупционную политику. Наконец, Совет является координирующим органом высокого уровня, без обязательств отчетности, а это соответствующим образом сказывается на результатах его работы. Об этом свидетельствует и низкий уровень осведомленности общества о целях и деятельности Совета.

Учреждение специализированных органов или назначение соответствующих лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией, является одним из многих стандартов, установленных Конвенцией ООН против коррупции. В частности, в Статье 36 этой Конвенции указано, что «каждое государство-участник обеспечивает наличие органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер».

В рекомендации 2006 года было указано, что Грузии надлежит создать агентство, специализирующееся на борьбе с коррупцией путем правоохранительных мер. В ходе первого раунда мониторинга Грузия заявила, что создание Следственного управления при Генеральной прокуратуре, обладающего основными полномочиями по ведению расследований и преследований коррупционных преступлений в Грузии, в полной мере отвечает требованиям данной рекомендации. Помимо Следственного управления при Генеральной прокуратуре в стране действуют также специализированные органы / управления, которые занимаются коррупционными правонарушениями в Прокуратуре, Министерстве внутренних дел и Министерстве финансов, в том числе:

1. Управление судебно-процедурного надзора Генеральной прокуратуры Грузии;

2. Управление конституционной безопасности Министерства внутренних дел Грузии;

3. Следственное управление Налоговой службы Министерства финансов Грузии.

Позиция Правительства состоит в том, что у Грузии нет необходимости в создании отдельного независимого специализированного органа по борьбе с коррупцией, поскольку Следственное управление при Генеральной прокуратуре, возглавляемое заместителем Генерального прокурора, обладает самостоятельной юрисдикцией по расследованию всех коррупционных преступлений. Все следственные органы обязаны оказывать ему поддержку и предоставлять ему необходимую информацию. Таким образом, даже если юрисдикцией по расследованию коррупционного преступления обладает какое-либо отдельное министерство, Следственное управление при Генеральной прокуратуре все равно будет осуществлять надзор за ведением этого расследования. Кроме того, оно обладает исключительной юрисдикцией по расследованию предполагаемых фактов коррупции среди некоторых государственных должностных лиц высшего ранга. Отдельный следственный орган при Министерстве юстиции будет заниматься расследованиями предполагаемых фактов коррупции среди самих работников прокуратуры.

Несмотря на то, что специализация лиц и правоохранительных органов в области борьбы с коррупцией в целом соответствует международным стандартам (см. Статью 36 КООНПК), эти лица или органы должны также обладать необходимой самостоятельностью для эффективного выполнения своих функций по расследованию и преследованию коррупционных правонарушений[[84]](#footnote-84).

После проведения первого раунда мониторинга Генеральная прокуратура Грузии вошла в состав Министерства юстиции, а Главный прокурор теперь подчиняется Министру юстиции, который действует в качестве Генерального прокурора. В октябре 2008 г. был принят новый закон «О прокуратуре»[[85]](#footnote-85). Но несмотря на то, что институциональный режим, в рамках которого Прокуратура подчиняется органу исполнительной власти, является приемлемым, необходимо уделять особое внимание проверке возможности исполнения государственными прокурорами своих профессиональных обязанностей и обязательств без каких бы то ни было необоснованных вмешательств со стороны.

В соответствии с законом «О прокуратуре», Министр юстиции Грузии обладает непосредственными обвинительными полномочиями в отношении дел против определенных государственных должностных лиц, включая Президента Грузии, членов Парламента, членов Правительства Грузии, судей судов общей юрисдикции, прокуроров. Министр юстиции может также отменять решения подчиненных ему прокуроров, что позволяет аннулировать решения прокурора по отдельным уголовным делам. Все это вызывает обеспокоенность в отношении функциональной независимости прокуратуры Грузии при расследовании и преследовании коррупционных правонарушений, в особенности, если в них замешаны должностные лица высокого ранга[[86]](#footnote-86).

В отношении профессиональной компетенции Правительство отмечает, что процедура подбора кадров для работы в Следственном управлении Генеральной прокуратуры производится тщательным образом и включает устные собеседования с потенциальными кандидатами на должность в присутствии комиссии, в состав которой входят как представители Правительства, так и сотрудники негосударственных организаций. Несмотря на то, что тренинги должны проводиться ежегодно, на практике они проводятся лишь эпизодически. Обязательных норм в отношении количества учебных часов в год не существует. По большей части тренинги проводят иностранные эксперты, работающие под эгидой различных донорских организаций.

В Уголовно-процессуальный кодекс был внесен ряд изменений, заслуживающих похвалы; в частности, теперь УПК предусматривает возможность возбуждения уголовного дела о коррупции только на основании сообщений в СМИ и использования в суде улик, собранных в ходе журналистских расследований. Но будет ли готова Прокуратура объективно реагировать на все соответствующие сообщения в СМИ и есть ли у нее такая возможность, пока сказать трудно[[87]](#footnote-87).

В штате Главного следственного управления Генеральной прокуратуры работает 26 человек, из них 17 – прокуроры, 8 – следователи и 1 специалист. Приведенная ниже статистика дает представление о показателях работы Следственного управления. Однако Правительство не отметило, что кто-либо из обвиняемых по данным уголовным делам является высокопоставленным должностным лицом.

Письменного руководства, направленного на усиление взаимодействия, обмена информацией и ресурсами между правоохранительными органами, не существует. Точнее будет сказать, что сотрудничество между ними скорее имеет место де факто, поскольку Следственное управление Прокуратуры полностью контролирует следственный этап всего процесса по делам о коррупции. Все следственные органы обязаны поддерживать деятельность Следственного управления и своевременно представлять ему соответствующую информацию.

Правительство утверждает, что в действительности Министерством юстиции подготовлено руководство по «финансовым расследованиям и признанию неправоспособности». Кроме того, между несколькими органами существуют «меморандумы о порядке сотрудничества». Правительство указывает также, что сотрудничество между правоохранительными органами имеет место, поскольку необходимость в нем может возникать в связи с практикой формирования специальных совместных следственных групп, в состав которых входят представители различных правоохранительных органов. Правовой основой такой практики является Статья 61.3 УПК Грузии

которая предусматривает, что прокурор может письменным решением поручить расследование дела любому другому следователю, не вовлеченному непосредственно в ведение данного расследования.

Если Министерство приходит к выводу, что дело выходит за рамки его юрисдикции, то по закону оно обязано передать это дело соответствующему компетентному органу. Однако формализованных механизмов организации сотрудничества между различными правоохранительными органами не существует. Правительство заявляет, что правоохранительные органы взаимодействуют между собой на регулярной основе посредством переписки и обмена информацией. Поскольку фактически именно прокурор является центральной фигурой в уголовном процессе, то он объединяет все следственные мероприятия по делу и с самого начала получает всю информацию обо всем, что касается его ведения. Правительство утверждает, что таким образом обеспечивается гарантия следственных действий. Согласно Статье 33 нового Уголовно-процессуального кодекса Грузии (который пока не вступил в силу), полномочия по инициированию расследования / преследования, закрытия дела и передачи дела в суд будут отданы исключительно на усмотрение прокурора. Что касается следователей, то они обязаны выполнять все указания прокуроров.

Однако, невзирая на это, как уже было указано в Отчете 2006 года, для поддержания надлежащего порядка работы и для обеспечения соблюдения этого порядка любым Правительством необходимо наличие соответствующих письменных протоколов и процедур.

Сотрудничество между Генеральной прокуратурой и Отделом финансовой разведки Грузии, Службой финансового мониторинга (СФМ), можно было бы усилить. До настоящего времени не было выявлено ни одного отчета о подозрительных операциях (ОПО), связанного с коррупцией – и это поразительно, если учесть, что СФМ ежегодно получает более 60,000 сообщений. Усиление такого сотрудничества позволило бы сформировать некую совокупность сигналов или индикаторов, с помощью которых можно было бы отследить типичные направления денежных потоков в делах о коррупции. СФМ может использовать эти индикаторы для обучения сотрудников финансовых учреждений и других субъектов первичного финансового мониторинга. Генеральная прокуратура должна также стремиться регулярно получать доступ к данным СФМ при ведении расследований дел о коррупции.

## 4.2. Устранение коррупции в госэкзаменах

После развала Советского Союза финансирование образования в Грузии практически прекратилось. Ко времени Революции Роз все образовательные заведения испытывали нехватку книг, не имели квалифицированных кадров, а инфраструктура рушилась. Зарплаты были чрезвычайно низкими, так в 2002 году преподаватель университета зарабатывал около 60 лари в месяц, что составляло менее половины прожиточного минимума, и, как следствие, взяточничество считалось вполне приемлемым способом выживания.

Студенты давали взятки, чтобы поступить в университет, при сдаче экзаменов, и для получения диплома. Несмотря на низкое качество образования, наличие университетского диплома свидетельствовало об определенном социальном статусе и обеспечивало доступ к работе.

Система приема в высшие учебные заведения считалась самой коррумпированной в высшем образовании. В теории, абитуриентов принимали в вузы исключительно на основе результатов вступительных экзаменов. На практике же, весь процесс пронизывала система связей и патронажа, при которой ректоры университетов в обмен на свою политическую поддержку принимали на учебу сыновей и дочерей политиков. Остальные абитуриенты поступали, давая взятки посредникам — малоизвестным университетским преподавателям или сотрудникам вузов, которые отвечали за сбор денег и их передачу вверх по вертикали университетскому руководству и членам экзаменационных комиссий. Одаренным студентам обычно удавалось успешно сдать вступительные экзамены и поступить на основе знаний, но остальные поступали исключительно благодаря взяткам. Некоторые вновь созданные частные заведения по существу являлись своего рода фабриками по производству дипломов, функционирующими в маленьких квартирах с одним штатным «профессором».

Согласно опросу 2004 года, размер взяток колебался от 8 до 30 тысяч долларов США, в зависимости от престижности программы обучения (Ростиашвили, 2004 г.). Самые крупные взятки давались при поступлении на юридический и медицинский факультеты. Преобладающее большинство студентов платили репетиторам в размере от 5 до 15 тысяч долларов США за их “подготовку” к вступительным экзаменам. Эти же репетиторы оказывались членами приемных комиссий, которые проводили и оценивали вступительные экзамены. Абитуриенты часто платили за такое репетиторство только лишь для того, чтобы обеспечить себе проходной балл, получить который можно было, включив в свое сочинение особую фразу, которая позволяла «репетиторам» идентифицировать своих учеников (так как фамилии и имена студентов не указывались на экзаменационных листах).

К началу 2000 года недовольство общества системой росло, но при этом ничего не менялось. Власть предержащие никоим образом не были заинтересованы менять «статус кво», а бедные семьи, особенно из сельской местности, едва ли могли повлиять на ситуацию. В 2002 году правительство издало постановление под названием «Основные направления развития высшего образования в Грузии»[[88]](#footnote-88), которым были признаны существующие проблемы, связанные с коррупцией и протекционизмом в системе, которая покровительствовала богатым. Постановление было направлено на создание более прозрачной системы вступительных экзаменов, на замену прямого финансирования учебных заведений студенческими ваучерами, а также на внедрение надлежащих процедур аккредитации университетов и создание более эффективной системы управления высшим образованием. Однако эта программа потерпела фиаско ввиду отсутствия поддержки на всех уровнях власти.

В это же время число высших учебных заведений стремительно выросло с 26 государственных заведений (и их 18 филиалов) до 235; в одном лишь 2002 году было выдано 209 новых лицензий для частных университетов.

Огромное количество высших учебных заведений с низким уровнем обучения прошли аккредитацию непрозрачным способом, что вызвало серьезную обеспокоенность общественности, но, как оказалось, никто не был готов взвалить на себя крайне сложную задачу создания комплексной системы аккредитации вузов.

Новый закон, принятый в 2004 году, был нацелен на радикальную перестройку высшего образования, включая трансформацию системы управления, финансирования и процесса аккредитации. Среди прочего, он был направлен на создание более прозрачной системы вступительных экзаменов.

В этом же году руководители государства отреагировали на требования общественности и вынудили ректора Тбилисского государственного университета уйти в отставку в связи с проблемами управления, что послужило мощным сигналом и для академических кругов, и для широкой общественности о приверженности нового правительства борьбе с коррупцией. Они также требовали отставку других влиятельных руководителей.

Пользуясь растущей популярностью правительства и сильной политической поддержкой со стороны руководства страны, новый министр образования и науки Александр (Каха) Ломайя решил ускорить процесс реформирования вступительных экзаменов, который топтался на месте при предыдущем правительстве. Вместо постепенного введения новой системы вступительных экзаменов в течение двух лет (с 2006 по 2007 год), как изначально планировалось, он решил реализовать всю программу сразу в 2005 году. Реформа включала четыре основных элемента: введение единого централизованного вступительного экзамена, обеспечение его прозрачности и надежности, улучшение качества подготовки в высших учебных заведениях, а также информирование и диалог с общественностью.

После полутора лет интенсивной подготовки в июле 2005 года был проведен первый централизованный вступительный экзамен по трем предметам: грузинскому языку и литературе, математике и иностранному языку.

Проводился также тест, определяющий общие способности абитуриентов, в частности способности критического мышления и логики, как средство обеспечения равного доступа к образованию для выпускников школ с более слабой академической подготовкой. Абитуриентам с самым высоким баллом предоставлялась стипендия.

До реформы каждый университет проводил собственные экзамены, тем самым расширяя возможности для коррупции. Реформаторы создали новое независимое учреждение, Национальный экзаменационный центр, который разрабатывает экзамены и управляет их проведением через 14 своих центров по всей Грузии. Преподаватели университетов больше не занимаются подготовкой экзаменов и оценкой их результатов. Экзамены были разработаны в соответствии с западными стандартами, используя в качестве модели страны Балтии, США, Соединенное Королевство, Израиль и Швецию[[89]](#footnote-89).

Для того чтобы заручиться поддержкой общественности и развеять слухи, сотрудники Национального экзаменационного центра посетили все без исключения районы Грузии и провели консультации со всеми заинтересованными сторонами по поводу структуры новой системы, а также провели разъяснительную работу о необходимости проводимых изменений.

Воссоздать доверие к новой системе было нелегким делом. Критические высказывания и скептицизм исходили не только от университетских работников, которые были заинтересованы в сохранении старой системе, но и от студентов и родителей, которые должны были бы выиграть от предложенных изменений. Добавляя масло в огонь, руководители некоторых высших учебных заведений обвиняли правительство в проведении антигосударственной политики в связи с тем, что история Грузии не была обязательным предметом нового вступительного экзамена[[90]](#footnote-90).

Среди самых серьезных протестов была многодневная голодовка 180 студентов. В старой системе студенты, которые успешно закончили определенный колледж, автоматически зачислялись в государственный медицинский университет. В новой системе эти студенты для поступления должны были сдать централизованные экзамены. Обучение в этом колледже стоило достаточно дорого, и многие из студентов были сыновьями и дочерьми влиятельных людей в обществе. Политическое давление вокруг этого и других вопросов росло и вылилось в жаркие дебаты в Парламенте. В конечном итоге реформаторы взяли верх[[91]](#footnote-91).

Для искоренения коррупции, укрепления доверия общественности и обеспечения поддержки новой системы, реформаторы поставили во главу угла надежность. Задания для вступительных экзаменов были напечатаны в издательстве Кембриджского университета в Англии. Запечатанные экзаменационные билеты были отправлены в Грузию и доставлены полицейскими машинами в хранилища национального банка, где они и находились вплоть до дня экзамена. Мониторинг экзаменов проводился 700 местными наблюдателями наряду с 72 грузинскими и 20 иностранными. Международные организации, такие как Transparency International также наблюдали за всем процессом. В дополнение, 470 полицейских и 34 врача были привлечены для обеспечения безопасности и здоровья абитуриентов.

Наблюдатели прошли специальную подготовку для надзора над экзаменационным процессом и выявления мошенников. Экзаменационные листы помечались электронным кодом, а не именем абитуриента, чтобы избежать предвзятости при оценке результатов. В каждой экзаменационной комнате были установлены телекамеры, что позволяло родителям наблюдать за процессом из комнат ожидания. Завершенные экзаменационные работы сканировались и помещались на веб-страницах общего доступа с целью обеспечения еще большей прозрачности. Была также предусмотрена процедура апелляции.

Меры по повышению качества работы высших учебных заведений занимали важное место в борьбе с коррупцией на вступительных экзаменах. Они также помогали повысить уровень доверия к новой системе экзаменов.

В основе реформы лежали три важных подхода. Во-первых, в 2005 году Министерство образования и науки реализовало смелую программу аккредитации высших учебных заведений, что позволило сократить их количество с 237 до 43 и закрыть учреждения с низким качеством преподавания. Новый процесс аккредитации базировался на непредвзятой оценке учебных заведений, в основу которой был положен ряд объективных критериев, таких как количество преподавателей, площадь помещений, а также количество книг.

Хотя система была далека от совершенства, она позволила устранить самые вопиющие случаи.

Во-вторых, была проведена реформа системы финансирования высших учебных заведений, предполагающая первоначально аккредитацию как условие получения бюджетного финансирования. Одновременно выросла конкуренция за доступ к бюджетным ресурсам после того, как правительство отказалось от предоставления средств напрямую учебным заведениям и заменило его принципом «деньги следуют за студентом». Студенты, которые получали государственные стипендии, теперь могли использовать их как в государственных, так и в частных заведениях.

В-третьих, возникла конкуренция среди университетов. Абитуриентам разрешалось подавать документы в несколько университетов в течение одного года, предоставляя им больший выбор. (До реформы им разрешалось подавать документы только в один вуз в течение одного года, что делало всю систему менее конкурентоспособной.)

Некоторые направления реформы, в том числе обязательная аккредитация и сокращение кадров, в итоге получили лишь незначительную поддержку общественности, отчасти из-за проблем их формата и методов реализации. Новая система аккредитации высших учебных заведений, к примеру, гарантировала их соответствие минимальным стандартам, но не гарантировала качества образования[[92]](#footnote-92). На протяжении 2006-2007 годов большинство преподавателей было вынуждено подавать заявления и проходить отбор на должности на конкурсной основе. Около 10 процентов из них не прошли по конкурсу. Потеря работы преподавателями и административным персоналом вызвала бурю негодования в СМИ и в академических кругах. Критики утверждали, что процесс отбора, особенно в Тбилисском государственном университете, был необъективным и непрозрачным и для участников, и для широкой общественности, при этом и участники процесса, и общественность были якобы плохо о нем информированы.

Правительство провело агрессивную информационную кампанию, используя для этого встречи с общественностью, телевизионную рекламу, мультипликационные ролики, радиопередачи и радиосообщения, а также газетные вставки с целью донесения тщательно продуманных обращений.

Были также выпущены рекламные материалы, такие как плакаты, закладки для книг и календари.

Люди, которые пострадали от реформы, также использовали СМИ. Некоторые представители профессорско-преподавательского состава, потерявшие работу, выступали на телевидении и писали передовицы газет, критикуя и реформы и людей, которые за ними стояли. За стенами университетов проводилось множество протестов при участии студентов и преподавателей.

Некоторые лидеры оппозиции пытались воспользоваться недовольством общественности для получения политических дивидендов, но результат оказался незначительным[[93]](#footnote-93).

Таким образом, вступительный экзамен в университеты в Грузии из коррумпированного процесса превратился в конкурсный отбор студентов на основе объективной оценки знаний. Абитуриенты из богатых семей со связями больше не могут купить себе место в университете, а абитуриенты из регионов получили намного больший доступ к высшему образованию.

Первый национальный вступительный экзамен, который проводился с 11 по 28 июля 2005 года, сдавала 31 тысяча абитуриентов. Наблюдатели из Международной организации за честные выборы и демократию (International Organization for Fair Elections and Democracy, ISFED), проводившие мониторинг 14 центров тестирования, пришли к заключению, что вступительный экзамен был справедливым, прозрачным и хорошо организованным (ISFED, 2005 г.).

Внешние опросы подтвердили эту же точку зрения. Опрос общественного мнения 2005 года показал, что студенты, родители и администраторы вступительного экзамена были удовлетворены новой системой тестирования (Transparency International, 2005)[[94]](#footnote-94). Согласно опросу, основная масса опрошенных (80% студентов, 80% родителей и более 90% администраторов) выразили уверенность в том, что новый процесс, скорее всего, устранит коррупцию при поступлении в вузы. Кроме того, как сообщалось, процесс приема в высшие учебные заведения был понятен для основной массы студентов и родителей.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

23 ноября 2003 года в ходе «революции роз» в Грузии был смещен с поста президента страны Эдуард Шеварднадзе. К власти пришла молодая команда реформаторов во главе с Михаилом Саакашвили. Впоследствии судьбы трех ее лидеров сложились совершенно по-разному.

Самой первой реформой, которая произошла в стране, стала смена грузинского флага. Еще в эпоху 1918 - 1921 года использовался так называемый «кизиловый флаг», который потом приняли Гамсахурдия и Шеварнадзе. В обществе время от времени возникали предложения сменить его на другой, белый с пятью красными крестами, который вроде бы использовал Георгий Блистательный в начале XIV века. Попытки смены предпринимались при Шеварнадзе и всякий раз блокировались. На моей памяти в те годы «крестовый» флаг стоял в грузинской церкви в Петербурге и выносился на улицу на Пасху.

Основным направлением в либерализации экономики стал процесс приватизации.  Собственно, приватизации проходили и при Шеварнадзе, но тогда они проводились не аукционно, а совершено хаотично, денег не давали и часто напоминали просто растаскивание госсобственности. Особенность приватизации 2004 года была именно в её легальности, прозрачности и рыночности. В итоге в те годы приватизация давала 10% годового бюджета страны.

 Армией к марту 2004 все еще командовал проамериканский министр Давид Тевзадзе, и в армии был хаос. В марте Тевзадзе назначили послом Грузии в НАТО, а его место занял Гела Бежуашвили.  Еще в апреле 2004 года завершилась программа «Обучение и оснащение», которая длилась года два и по итогам которой Грузия получила 4 пехотных батальона, обученных по натовскому стандарту. Три из них стали потом 1-й пехотной бригадой, а еще один - батальоном 2-й бригады. Так в Грузии появились первые боеспособные части, хотя и мало - около 4 000 человек.

 Самой знаменитой реформой тех лет стала, конечно же, полицейская реформа. Задача была поставлена на первый взгляд невыпонимая: превратить коррумпированное, воровское, полубандитское государство в нечто совершенно иное.

Война с милицией началась 15 июля 2004 года, когда начался так называемый «первый год полицейской реформы». Милиционерам официально объявили, что за взятки их будут сажать. Это заявление никто всерьез не воспринял, и через несколько дней начались массовые проверки и аресты. Уволили практичски всех, и многих посадили. Это была жесткая и радикальная реформа - уволенные милицинеры влились в ряды оппозиции и сохранили свою ненависть к новой власти до 2012 года.

 В результате арестов страна на несколько месяцев осталась без патрульно-постовой службы, но количество ДТП не только не увеличилось, а даже сократилось, что косвенно характеризует работу этой самой службы.

 Руководителем всего «антимилицейкого» проекта был Вано Мерабишвили, который 10 июня 2004 стал министром национальной безопасности (сменив Адеишвили). 28 декабря его министерство слилось с МВД (численно сократившись вдвое) и Мерабишвили стал главой МВД. На этом посту он продержится всю эпоху, все 8 лет до 2012 года.

 На то время организованная преступность была огромной проблемой, поскольку проникла во все сферы общества и её идеология становилась доминирующей. Грузинское руководство рискнуло пойти на радикальные меры: были введены уголовные наказания не только за само преступное действие, но и за официальное исповедование воровской идеологии. Понятия запрещали «вору в законе» отрицать свой статус, поэтому полиция просто спрашивала человека, является ли он вором, и после признания сажала его на 10 лет. Сам этот закон был принят еще в 2004, но впоследствии дополнялся вплоть до декабря 2005 года.

 Закон смотрелся весьма недемократично и сразу начал вызывать протесты - что неудивительно. Однако, обезглавленный преступный мир начал впадать в хаос и разбегаться. Криминальные авторитеты стали превращаться в безработных. Ужасающим оказалось положение отправленых в тюрьму воров, потому что их отправили в специальную тюрьму, где у них не оказалось никаких привелегий - например, они не могли собирать деньги с других заключенных. Им даже запретили пользоваться мобильными телефонами, что отрезало их от остального преступного мира. Эта мера даже вызвала тюремный бунт в 2006 году.

Таким образом, нельзя не сказать об эффективности проводимых реформ. При этом, реализованные реформы вызывают массу противоречий и споров и по сей день, что свидетельствует о различных оценках их последствий.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Грузии (на рус. яз.) // URL: http://www.vescc.az/constitution/georgian-constitution-rus.
2. Уголовный кодекс Грузии. СПб., 2002.
3. Налоговый кодекс Грузии. Тбилиси, 2013.
4. Трудовой кодекс Грузии от 25 мая 2006 года №3132-Iс (В редакции Законов Грузии от 27.12.2006 г. №4198-вс, 29.12.2006 г. №4299-вс) Закон Грузии «О прокуратуре» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии.
5. Закон Грузии «О прокуратуре» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии.
6. Постановление Правительства Грузии «Основные направления развития высшего образования в Грузии» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии
	1. Указ Президента Грузии от 3 июня 2010 года «Об утверждении национальной антикоррупционной стратегии» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии.
7. Указ Президента Грузии № 550 от 24 июня 2005 года «Об утверждении национальной ьантикоррупционной стратегии» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Парламента Грузии old. parliament.ge/files/290\_14922\_720805\_REPORT\_Final.pdf.
8. "Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию" (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999)
9. 2017 World Press Freedom Index. Reporters without borders. https://rsf.org/en/ranking/2017
10. Abiodun Elijah Obayelu. Effects of Corruption and Economic Reforms on Economic Growth and Development: Lessons from Nigeria. Submitted For 2007 African Economic Conference. https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/AEC/2007/abiodun\_elijah\_obayelu\_0.pdf
11. Ana Diakonidze. Superficial institutions and challenges of reregulation in the Republic of Georgia. Caucasus Survey, Vol. 4, №2, 2016, стр. 149-164
12. 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/Aprasidze-en.pdf (дата обращения 23.04.2018.)
13. Beissinger M.M. Structure and example in modular political phenomena: the diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions // Perspectives on Politics. 2007. Vol. 5. №2.
14. Bunce V., Wolchik S.L. Favorable Conditions and Electoral Revolutions // Journal of Democracy. 2006. №17(4).
15. Corruption perceptions index // Transparency International. – Mode of access: http://www.transparency.org/research/cpi/overviw (дата обращения 23.04.2018)
16. David Rinnert. The Political Economy of Georgia’s Transformation: Before and After the Rose Revolution. IFAIR, June 2012. http://ifair.eu/the-political-economy-of-georgias-transformation-before-and-after-the-rose-revolution/
17. Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises (англ.). Всемирный банк (23 October 2012).
18. Fairbanks Ch.H. Revolutions reconsidered // Journal of Democracy. 2007. Vol. 18. №1.
19. Gachechiladze R. Geopolitics in the South Caucasus: local and external players // Geopolitics. – L., 2002. – Vol. 7, N 1. – Р. 123–124.
20. George Magnus. Anti-corruption and economic growth. ICAEW, 20 Oct 2014. http://economia.icaew.com/opinion/october-2014/anti-corruption-and-economic-growth
21. 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. – Р. 62–63.
22. Huseyn Aliyev, “Institutional Transformation and Informality in Azerbaijan and Georgia.” In eds. J. Morris, A. Polese Informal Economies in Post-Socialist Spaces – Practices, Institutions and Networks, 2015, стр. 51–69. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan
23. International Monetary Fund Research Department. Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries. June 10, 2008. https://www.imf.org/external/np/res/docs/2008/pdf/061008.pdf
24. International Monetary Fund Staff Report. Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Considerations for the Fund. November 2015. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/101315.pdf
	1. Karine Torosyan and Randall Filer. Tax Reform in Georgia and the Size of the Shadow Economy. IZA Discussion Paper No. 6912. October 2012. http://ftp.iza.org/dp6912.pdf
25. Karsten Staehr. Reforms and Economic Growth in Transition Economies: Complementarity, Sequencing and Speed. The European Journal of Comparative Economics, Vol. 2, n. 2, 2005, pp. 177-202. http://eaces.liuc.it/18242979200502/182429792005020202.pdf
26. Khokhar K., Wiberg-Jørgensen P. United States' strategic possibilities in the South Caucasus // European security. – L., 2010. – Vol. 10, N 3. – Р. 76–83.
27. Lane D., „Coloured revolutions" as a political phenomenon // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2009. Vol. 25. №2-3.
28. Lawson, Robert E., and Larisa Burakova. 2014. Georgia’s Rose Revolution: How One Country Beat the Odds, Transformed Its Economy, and Provided a Model for Reformers Everywhere. Guatemala City: Universidad Francisco Marroquin.
29. Lela Rekhviashvili and Abel Polese. Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). Caucasus Survey, 2017.
30. Matthias Jobelius. Economic Liberalism in Georgia. A Challenge for EU Convergence and Trade Unions. FES Tbilisi, Apr. 2011. http://library.fes.de/pdf-files/id/08135.pdf
31. McFaul M. Transitions from postcommunism // Journal of Democracy. 2005. Vol. 16. №3.
32. Nana Sumbadze. Saakashvili in the public eye: what public opinion polls tell us. Central Asian Survey, #2 (28), 2009, стр. 185-197
33. National Educational Commission (NaEC). 2006. Report on Unified Entrance Examinations. Tbilisi.
34. OECD. Issues paper on corruption and economic growth. https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf
35. Paola Giuliano, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo. Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset. American Economic Journal: Macroeconomics 2013, 5(4): 179–204. http://www.anderson.ucla.edu/faculty/paola.giuliano/Giuliano\_AEJ\_2013.pdf
36. Paola Giuliano, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo. Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset. American Economic Journal: Macroeconomics 2013, 5(4): 179–204. http://www.anderson.ucla.edu/faculty/paola.giuliano/Giuliano\_AEJ\_2013.pdf
37. Pasquale Marco Marrazzo, Alessio Terzi. Structural reform waves and economic growth. European Central Bank Working Papers Series. N. 2111 / November 2017. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2111.en.pdf
38. Pasquale Marco Marrazzo, Alessio Terzi. Structural reform waves and economic growth. European Central Bank Working Papers Series. N. 2111 / November 2017, стр. 21. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2111.en.pdf
39. Radnitz S. Networks, Localism, and Mobilization in Aksy, Kyrgyzstan // Central Asian Survey. 2005. №24(4).
40. 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 обращения 23.04.2018)
41. Shukuralieva N.,The Family in Power: A New Past for an Old Country // Journal of Central Asian and Caucasian Studies. International Strategic Research Organization, Ankara. 2012. Vol. 7. Issue 13.
42. 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.
43. Spirova M. Corruption and democracy: the «Color Revolutions» in Georgia and Ukraine // Taiwan journal of democracy. – Taipei, 2008. – Vol. 4, N 2. – Р. 75–90. 187
	1. State Department for Statistics of Georgia. 2003. Statistical Yearbook of Georgia. Tbilisi.
44. 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. – Р. 73–83.
45. 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/neopat/paper\_neopat\_workshop\_timm.pdf (дата обращения 23.04.2018)
46. Transparency International Georgia. Competition Policy in Georgia. Tbilisi, 2012. http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\_attachments/Report%20-%20Competition%20Policy%20in%20Georgia%20--%20for%20website%20(final).pdf
47. 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 обращения 23.04.2018)
48. Way L. The Real Causes of the Color Revolutions // Journal of Democracy. 2008. Vol. 19. №3.
49. Абесадзе Г. Акторы современной грузинской политической сцены. Тбилиси: «Универсали», 2014.
50. Алленова О. Вано Мерабишвили: русские заставляют абхазов готовиться к войне // Коммерсантъ. 2008. – С. 90.
51. Алленова О. Грузия в тот момент просто умерла // Коммерсантъ Власть. – М., 2012. – № 39 (993). – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2029619> (дата обращения 23.04.2018)
52. База данных Всемирного банка World Development Indicators. – Режим доступа: https://data.worldbank.org
	1. Бендукидзе К. Если не проводить реформы, страны не будет, Украинская правда, 2014. – 109 с.
53. Буракова Л. Почему у Грузии получилось. М: ООО «Юнайтед пресс», 2011, 271 стр.
54. Буракова Л.А. Почему у Грузии получилось. – М.: Юнайтед Пресс, 2011. – 271 с.
55. Верч Д.В. Грузия после "революции роз" // Кавказ и глобализация. 2006. Т. 1. № 1. С. 62-77.
56. Всемирный экономический форум: рейтинг глобальной конкурентоспособности 2016–2017. – Режим доступа: https://rb.ru/news/wef-index-2017/
57. Гахокидзе Э. Грузия: политические партии до и после "революции роз" // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С. 66-73.
58. Грант Микаелян. Внутренняя политика Грузии на современном этапе. «21-й ВЕК», №2, 2010. http://www.noravank.am/rus/issues/detail.php?ELEMENT\_ID=4650
59. 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 обращения 23.04.2018)
60. Давид Апрасидзе. Бюрократическо-патримониальное государство в Грузии: новые шансы после "Революции роз"? Центральная Азия и Кавказ, №1 (31), 2004, стр. 48-55 http://www.ca-c.org/journal/2004/journal\_rus/cac-01/05.aphrus.shtml
61. Де Ваал Т. Выбор Грузии: какой курс избрать в период неопределенности? – М.: Московский Центр Карнеги, 2011. – 67 с.
62. Доклад Международной организация по борьбе с коррупцией Греко за 2011 год в отношении Грузии Азии // URL: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco> Eval3(2010)12\_Georgia\_One\_EN.pdf.
63. Долидзе В. Власть, революция и бизнес в постреволюционном развитии Грузии (часть первая). Центральная Азия и Кавказ, №2 (44), 2006, стр. 50-58. https://www.ca-c.org/journal/2006-02-rus/05.dolprimrus.shtml
64. Долидзе В. Власть, революция и бизнес в постреволюционном развитии Грузии (часть вторая). Центральная Азия и Кавказ, №3 (45), 2006, стр. 99-108. https://www.ca-c.org/journal/2006-03-rus/09.pr.dolrus.shtml
65. Епифанцев 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 обращения 23.04.2018)
66. 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 обращения 23.04.2018)
67. Зедгенидзе Г. Грузия «вне «закона» // Slon.ru.–2009. – Ноябрь, 16. – Режим доступа: http://slon.ru/world/gruziya\_vne\_zakona-146277.xhtml (дата обращения 23.04.2018)
68. Искандарян А. Феномен цветных революций как ядро политического дискурса в странах Южного Кавказа, в ред. А. Искандарян, Кавказ-2004. Ежегодник КИСМИ. Ереван, 2006, стр. 6-15. http://c-i.am/pdf/2004/1.%20Iskandaryan%20-%20color%20revolutions.pdf
69. 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 обращения 23.04.2018)
70. Карабахе. Аналитическая записка // URL:http://ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memospdf/ pepm232\_russ\_shahnazarian\_sept2012.pdf.
71. Карасев М. Полиция: опыт реформ // Polit.ru. 2010. – С. 76.
	1. Карасёв М. Полиция: опыт реформ // Polit.ru. 2010. 30 августа.
72. Лоладзе Г. Антикоррупционная стратегия // АИФ Тбилиси. 2010. - № 37. – С. 55.
73. Мацаберидзе М. "Революция роз" и страны Южного Кавказа // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С. 7-15.
74. Мендкович Н. Цена реформ или почему у Грузии не получилось? Российский институт стратегических исследований. М. 2012, 122 стр. http://www.kavkazoved.info/images/myfls/files/mend2.pdf
75. Мендкович Н.А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось. – М.: РИСИ, 2012. – 122 с.
	1. О реформах в Грузии: отчет о проделанной работе, совершенствование нормативно-правовой базы. Оценка ОЭСР // URL: <http://www.oecd.org/countries/georgia/45164879.pdf>.
76. Официальные данные Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC). – Режим доступа: <http://www.geplac.org>
77. Официальные данные исследовательского института США Heritage Foundation. – Режим доступа: https://www.heritage.org
78. Официальные данные Организации экономического сотрудничества и развития. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic\_organization/russiaoecd/oecd
79. Официальные данные. Проект GEPAC. Режим доступа: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/GEPAC/gepac\_en.asp
80. Папунина Д.О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. - № 3. - С. 134
81. Путеводитель по новому УПК Грузии / Сост. З. Меишвили. Ред. Т. Кокрашвили. Тбилиси, 2010. – 322 с.
82. Рейтинг Всемирного Банка Doing Business. – Режим доступа: http://russian.doingbusiness.org/rankings
83. Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы по версии Heritage Foundation. – Режим доступа: http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info
84. Реформа МВД Грузии // URL: http://politiparties.ru/2011/08/reforma\_mvd\_v\_gruzii/.
85. 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 обращения 23.04.2018)
86. Саакашвили Михаил Николозович. Биография на сайте «Кавказского узла». http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/49305/
87. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html
88. 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 обращения 23.04.2018)
89. Токарев А.А. Государственная состоятельность Грузии в зеркале западной политической науки // Политическая наука. – М., 2011. – № 1 – С. 177–192.
	1. Туквадзе А. «Образ врага» в грузинской политике. Тбилисский учебный университет «Горгасали». Сборник научных трудов. Том 3. Тбилиси, 2011.
	2. Туквадзе А. Сравнительный анализ политической культуры. Тбилиси: Издательство «Универсали», 2014.
90. Тхилава Г. Лапота: новый секрет кавказской политики // Georgia Times. – Тбилиси, 2012. – Сентябрь, 14. – Режим доступа: <http://www.georgiatimes.info/interview/> 80525.html (дата обращения 23.04.2018)
91. Шахназарян Н. Полицейская реформа и коррупция в Грузии, Армении и Нагорном
92. Шахназарян Н. Полицейская реформа и коррупция в Грузии, Армении и Нагорном Карабахе. Аналитическая записка 2012. // URL: http://ponarseurasia.org/sites/ default/files/policy-memos-pdf/pepm232\_russ\_shahnazarian\_sept2012.pdf.
93. Шульман Е. Демократизация по ошибке. Как самосохранение власти приводит к переменам. Московский центр Карнеги, 7 декабря 2017 г. http://carnegie.ru/commentary/74926
94. 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 обращения 23.04.2018)
1. Буракова Л.А. Почему у Грузии получилось. – М.: Юнайтед Пресс, 2011. – 271 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Мендкович Н.А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось. – М.: РИСИ, 2012. – 122 с. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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/Aprasidze-en.pdf (Дата обращения: 11.04.2018.) [↑](#footnote-ref-3)
4. 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: 11.04.2018.) [↑](#footnote-ref-4)
5. 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/> neopat/paper\_neopat\_workshop\_timm.pdf (Дата посещения: 31.07.2012.) [↑](#footnote-ref-5)
6. Токарев А.А. Государственная состоятельность Грузии в зеркале западной политической науки // Политическая наука. – М., 2011. – № 1 – С. 177–192. [↑](#footnote-ref-6)
7. Lane D., „Coloured revolutions" as a political phenomenon // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2009. Vol. 25. №2-3. [↑](#footnote-ref-7)
8. Lane D., „Coloured revolutions" as a political phenomenon // Journal of Communist Studies and Transition Politics. 2009. Vol. 25. №2-3. [↑](#footnote-ref-8)
9. Гахокидзе Э. Грузия: политические партии до и после "революции роз" // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С. 66-73. [↑](#footnote-ref-9)
10. Епифанцев 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 обращения 23.04.2018) [↑](#footnote-ref-10)
11. Way L. The Real Causes of the Color Revolutions // Journal of Democracy. 2008. Vol. 19. №3. [↑](#footnote-ref-11)
12. McFaul M. Transitions from postcommunism // Journal of Democracy. 2005. Vol. 16. №3. [↑](#footnote-ref-12)
13. Верч Д.В. Грузия после "революции роз" // Кавказ и глобализация. 2006. Т. 1. № 1. С. 62-77. [↑](#footnote-ref-13)
14. Мацаберидзе М. "Революция роз" и страны Южного Кавказа // Центральная Азия и Кавказ. 2005. № 2 (38). С. 7-15. [↑](#footnote-ref-14)
15. 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. – Р. 62–63. [↑](#footnote-ref-15)
16. 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 обращения 23.04.2018) [↑](#footnote-ref-16)
17. Мендкович Н.А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось. – М.: РИСИ, 2012. – 122 с. [↑](#footnote-ref-17)
18. Beissinger M.M. Structure and example in modular political phenomena: the diffusion of Bulldozer/Rose/Orange/Tulip Revolutions // Perspectives on Politics. 2007. Vol. 5. №2. [↑](#footnote-ref-18)
19. 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. [↑](#footnote-ref-19)
20. Алленова О. Грузия в тот момент просто умерла // Коммерсантъ Власть. – М., 2012. – № 39 (993). – Режим доступа: http://www.kommersant.ru/doc/2029619 (дата обращения 23.04.2018) [↑](#footnote-ref-20)
21. Де Ваал Т. Выбор Грузии: какой курс избрать в период неопределенности? – М.: Московский Центр Карнеги, 2011. – 67 с. [↑](#footnote-ref-21)
22. Зедгенидзе Г. Грузия «вне «закона» // Slon.ru.–2009. – Ноябрь, 16. – Режим доступа: http://slon.ru/world/gruziya\_vne\_zakona-146277.xhtml (дата обращения 23.04.2018) [↑](#footnote-ref-22)
23. 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 обращения 23.04.2018) [↑](#footnote-ref-23)
24. 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. – Р. 73–83. [↑](#footnote-ref-24)
25. Pasquale Marco Marrazzo, Alessio Terzi. Structural reform waves and economic growth. European Central Bank Working Papers Series. N. 2111 / November 2017, стр. 21. ttps://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2111.en.pdf [↑](#footnote-ref-25)
26. Рейтинг стран мира по уровню экономической свободы по версии Heritage Foundation. – Режим доступа: http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info [↑](#footnote-ref-26)
27. Рейтинг Всемирного Банка Doing Business. – Режим доступа: http://russian.doingbusiness.org/rankings [↑](#footnote-ref-27)
28. Валериан Долидзе. Власть, революция и бизнес в постреволюционном развитии Грузии (часть первая). Центральная Азия и Кавказ, №2 (44), 2006, стр. 50-58. https://www.ca-c.org/journal/2006-02-rus/05.dolprimrus.shtml [↑](#footnote-ref-28)
29. Мендкович Н. Цена реформ или почему у Грузии не получилось? Российский институт стратегических исследований. М. 2012, 122 стр. http://www.kavkazoved.info/images/myfls/files/mend2.pdf [↑](#footnote-ref-29)
30. Всемирный экономический форум: рейтинг глобальной конкурентоспособности 2016–2017. – Режим доступа: https://rb.ru/news/wef-index-2017/ [↑](#footnote-ref-30)
31. Рейтинг Всемирного Банка Doing Business. – Режим доступа: http://russian.doingbusiness.org/rankings [↑](#footnote-ref-31)
32. Lela Rekhviashvili and Abel Polese. Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). Caucasus Survey, 2017. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ana Diakonidze. Superficial institutions and challenges of reregulation in the Republic of Georgia. Caucasus Survey, Vol. 4, №2, 2016, стр. 149-164 [↑](#footnote-ref-33)
34. База данных Всемирного банка World Development Indicators. – Режим доступа: https://data.worldbank.org [↑](#footnote-ref-34)
35. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html [↑](#footnote-ref-35)
36. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html [↑](#footnote-ref-36)
37. Грант Микаелян. Внутренняя политика Грузии на современном этапе. «21-й ВЕК», №2, 2010. http://www.noravank.am/rus/issues/detail.php?ELEMENT\_ID=4650 [↑](#footnote-ref-37)
38. Налоговый кодекс Грузии. Тбилиси, 2013. [↑](#footnote-ref-38)
39. Тот же [↑](#footnote-ref-39)
40. Налоговый кодекс Грузии. Тбилиси, 2013. [↑](#footnote-ref-40)
41. Налоговый кодекс Грузии. Тбилиси, 2013. [↑](#footnote-ref-41)
42. Давид Апрасидзе. Бюрократическо-патримониальное государство в Грузии: новые шансы после "Революции роз"? Центральная Азия и Кавказ, №1 (31), 2004, стр. 48-55 http://www.ca-c.org/journal/2004/journal\_rus/cac-01/05.aphrus.shtml [↑](#footnote-ref-42)
43. International Monetary Fund Research Department. Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries. June 10, 2008. https://www.imf.org/external/np/res/docs/2008/pdf/061008.pdf [↑](#footnote-ref-43)
44. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html [↑](#footnote-ref-44)
45. Налоговый кодекс Грузии. Тбилиси, 2013. [↑](#footnote-ref-45)
46. Официальные данные Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC). – Режим доступа: http://www.geplac.org [↑](#footnote-ref-46)
47. Буракова Л. Почему у Грузии получилось. М: ООО «Юнайтед пресс», 2011, 271 стр. [↑](#footnote-ref-47)
48. Искандарян А. Феномен цветных революций как ядро политического дискурса в странах Южного Кавказа, в ред. А. Искандарян, Кавказ-2004. Ежегодник КИСМИ. Ереван, 2006, стр. 6-15. http://c-i.am/pdf/2004/1.%20Iskandaryan%20-%20color%20revolutions.pdf [↑](#footnote-ref-48)
49. Трудовой кодекс Грузии от 25 мая 2006 года №3132-Iс (В редакции Законов Грузии от 27.12.2006 г. №4198-вс, 29.12.2006 г. №4299-вс) [↑](#footnote-ref-49)
50. Долидзе В. Власть, революция и бизнес в постреволюционном развитии Грузии (часть вторая). Центральная Азия и Кавказ, №3 (45), 2006, стр. 99-108. https://www.ca-c.org/journal/2006-03-rus/09.pr.dolrus.shtml [↑](#footnote-ref-50)
51. Трудовой кодекс Грузии от 25 мая 2006 года №3132-Iс (В редакции Законов Грузии от 27.12.2006 г. №4198-вс, 29.12.2006 г. №4299-вс) [↑](#footnote-ref-51)
52. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html [↑](#footnote-ref-52)
53. Бендукидзе К. Если не проводить реформы, страны не будет, Украинская правда, 2014. – 109 с. [↑](#footnote-ref-53)
54. Официальные данные исследовательского института США Heritage Foundation. – Режим доступа: https://www.heritage.org [↑](#footnote-ref-54)
55. Paola Giuliano, Prachi Mishra, and Antonio Spilimbergo. Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset. American Economic Journal: Macroeconomics 2013, 5(4): 179–204. http://www.anderson.ucla.edu/faculty/paola.giuliano/Giuliano\_AEJ\_2013.pdf [↑](#footnote-ref-55)
56. Transparency International Georgia. Competition Policy in Georgia. Tbilisi, 2012. http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\_attachments/Report%20-%20Competition%20Policy%20in%20Georgia%20--%20for%20website%20(final).pdf [↑](#footnote-ref-56)
57. Абесадзе Г. Акторы современной грузинской политической сцены. Тбилиси: «Универсали», 2014. [↑](#footnote-ref-57)
58. Туквадзе А. «Образ врага» в грузинской политике. Тбилисский учебный университет «Горгасали». Сборник научных трудов. Том 3. Тбилиси, 2011. [↑](#footnote-ref-58)
59. Туквадзе А. Сравнительный анализ политической культуры. Тбилиси: Издательство «Универсали», 2014. [↑](#footnote-ref-59)
60. Официальные данные Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC). – Режим доступа: http://www.geplac.org [↑](#footnote-ref-60)
61. Шульман Е. Демократизация по ошибке. Как самосохранение власти приводит к переменам. Московский центр Карнеги, 7 декабря 2017 г. http://carnegie.ru/commentary/74926 [↑](#footnote-ref-61)
62. Доклад Международной организация по борьбе с коррупцией Греко за 2011 год в отношении Грузии Азии // URL: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/Greco-

Eval3(2010)12\_Georgia\_One\_EN.pdf. [↑](#footnote-ref-62)
63. "Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию" (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) [↑](#footnote-ref-63)
64. Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises (англ.). Всемирный банк (23 October 2012). [↑](#footnote-ref-64)
65. Официальные данные Организации экономического сотрудничества и развития. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/economic\_organization/russiaoecd/oecd [↑](#footnote-ref-65)
66. Конституция Грузии (на рус. яз.) // URL: http://www.vescc.az/constitution/georgian-constitution-rus. [↑](#footnote-ref-66)
67. Указ Президента Грузии № 550 от 24 июня 2005 года «Об утверждении национальной

антикоррупционной стратегии» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Парламента Грузии old. parliament.ge/files/290\_14922\_720805\_REPORT\_Final.pdf. [↑](#footnote-ref-67)
68. Указ Президента Грузии от 3 июня 2010 года «Об утверждении национальной антикоррупционной стратегии» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии. [↑](#footnote-ref-68)
69. Реформа МВД Грузии // URL: http://politiparties.ru/2011/08/reforma\_mvd\_v\_gruzii/. [↑](#footnote-ref-69)
70. Карасёв М. Полиция: опыт реформ // Polit.ru. 2010. 30 августа. [↑](#footnote-ref-70)
71. О реформах в Грузии: отчет о проделанной работе, совершенствование нормативно-правовой базы. Оценка ОЭСР // URL: http://www.oecd.org/countries/georgia/45164879.pdf. [↑](#footnote-ref-71)
72. Уголовный кодекс Грузии. СПб., 2002. [↑](#footnote-ref-72)
73. Шахназарян Н. Полицейская реформа и коррупция в Грузии, Армении и Нагорном

Карабахе. Аналитическая записка // URL:http://ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memospdf/ pepm232\_russ\_shahnazarian\_sept2012.pdf. [↑](#footnote-ref-73)
74. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html [↑](#footnote-ref-74)
75. Статистика. Грузия. Информационный портал «диБит». – Режим доступа: http://dibit.ru/statistics/terms/category/country/geo.html [↑](#footnote-ref-75)
76. Папунина Д.О. Антикоррупционные меры: зарубежный опыт // Вестник Челябинского

государственного университета. 2012. № 3. С. 134. [↑](#footnote-ref-76)
77. Transparency International Georgia. Competition Policy in Georgia. Tbilisi, 2012. http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\_attachments/Report%20-%20Competition%20Policy%20in%20Georgia%20--%20for%20website%20(final).pdf [↑](#footnote-ref-77)
78. 2017 World Press Freedom Index. Reporters without borders. https://rsf.org/en/ranking/2017 [↑](#footnote-ref-78)
79. Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises (англ.). Всемирный банк (23 October 2012). [↑](#footnote-ref-79)
80. Лоладзе Г. Антикоррупционная стратегия // АИФ Тбилиси. 2010. - № 37. – С. 55. [↑](#footnote-ref-80)
81. Официальные данные. Проект GEPAC. Режим доступа: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/GEPAC/gepac\_en.asp [↑](#footnote-ref-81)
82. OECD. Issues paper on corruption and economic growth. https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf [↑](#footnote-ref-82)
83. Karine Torosyan and Randall Filer. Tax Reform in Georgia and the Size of the Shadow Economy. IZA Discussion Paper No. 6912. October 2012. http://ftp.iza.org/dp6912.pdf [↑](#footnote-ref-83)
84. "Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции" (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) [↑](#footnote-ref-84)
85. Закон Грузии «О прокуратуре» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии. [↑](#footnote-ref-85)
86. Закон Грузии «О прокуратуре» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии. [↑](#footnote-ref-86)
87. Путеводитель по новому УПК Грузии / Сост. З. Меишвили. Ред. Т. Кокрашвили. Тбилиси, 2010. [↑](#footnote-ref-87)
88. Постановление Правительства Грузии «Основные направления развития высшего образования в Грузии» (на груз. яз.) // URL: Официальный сайт Министерства юстиции Грузии [↑](#footnote-ref-88)
89. National Educational Commission (NaEC). 2006. Report on Unified Entrance Examinations. Tbilisi. [↑](#footnote-ref-89)
90. National Educational Commission (NaEC). 2006. Report on Unified Entrance Examinations. Tbilisi. [↑](#footnote-ref-90)
91. State Department for Statistics of Georgia. 2003. Statistical Yearbook of Georgia. Tbilisi. [↑](#footnote-ref-91)
92. Pasquale Marco Marrazzo, Alessio Terzi. Structural reform waves and economic growth. European Central Bank Working Papers Series. N. 2111 / November 2017. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2111.en.pdf [↑](#footnote-ref-92)
93. International Monetary Fund Staff Report. Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Considerations for the Fund. November 2015. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/101315.pdf [↑](#footnote-ref-93)
94. Transparency International Georgia. Competition Policy in Georgia. Tbilisi, 2005. http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\_attachments/Report%20-%20Competition%20Policy%20in%20Georgia%20--%20for%20website%20(final).pdf [↑](#footnote-ref-94)