



Сингапури, хачапури и грузинские реформы

Сборник эссе слушателей Школы молодых менеджеров публичного администрирования по итогам учебного визита в Грузию (март 2013)



Минск, 2013



Авитюк Алена



- Куда бы вы хотели отправиться, будь у вас выбор? Какую страну хотели бы посетить?
- Да... много куда... США, Китай, Австралия, Индия, Куба, Япония, ммм...

За редким случаем (среди даже десятка перечисленных стран) вдруг окажется Грузия...

Грузия туристическая

Это был не план, никакая не давняя мечта, а внезапная поездка. Как говорится, на сборы – три дня. Так, присоединившись к одной из молодежных программ, я впервые попала в эту страну в 2009 году.

Пребывала я там неделю. Если не принимать во внимание различные воркшопы программы, то в остальном первый визит был исключительно туристическим. Я посетила много известных и не очень мест: старинные церкви и монастыри, музеи,

ботанический сад, пещеры, море и т.д. И все это на фоне прекрасных гор, свежего воздуха, еще по-настоящему летней жары в конце октября, извилистых дорог и ну очень долгих временных затрат на все переезды в пределах этой маленькой страны. Что, конечно же, не только не огорчало, а, наоборот, даже радовало и вновь и вновь заставляло не спать, а прилипать к стеклу маршрутного такси.

Стереотипы о грузинах, которые были навязаны обществом собственной страны, разбились вдребезги буквально сразу же. Сразу же после первых встреч с людьми, после первой помощи растерянным туристам на улице, после первого гостеприимного приема в гостинице, после первых разговоров с грузинской молодежью и культурных вечеров под грузинские песни и танцы.

И что уж тут говорить о всех тех блюдах, которые я там попробовала! Это вам не вездесущий Макдональдс, который, кстати, есть уже и в столице Грузии. И хлеб мчади казался тогда единственным и неповторимым, и аджарский хачапури особенным и за раз уж точно неподъемным, и хинкали самыми сочными и нежными чудо-пельменями...

Тогда казалось, что у всего: и у людей, и у мест, и даже у еды свой особенный неповторимый вкус, свой притягательный и неповторимый вид, своя открытая нарасташку душа.

Грузия обывательская.

То было тогда. И оно тянуло.

Тянуло уже не только меня, но и моих близких, моих друзей, товарищей и просто знакомых. Уезжая в октябре 2009 года, я точно знала, что вернусь сюда снова.

И вернулась. То уже был февраль 2011 года. Поехала с друзьями к друзьям. По-другому людей, которые тебя приглашают на протяжении двух лет в свою страну, назвать нельзя.



Грандиозных планов никто не строил. У нас было всего-то 4 дня, два из которых мы планировали провести в Гудаури – горнолыжном курорте недалеко от Тбилиси. Курорт не состоялся из-за погоды. Но так или иначе, поездка было отменной.

В этот раз мы в основном гостили. Были в гостях у друзей, их родителей, бабушек и дедушек. Как нас принимали! Как потчевали! Как провожали! Впервые я увидела дома и квартиры изнутри. Теперь я смотрела не с улицы в окна, а из окон на улицу. Я увидела, как и чем эти люди живут, о чем говорят на кухнях. Они делились своими мыслями, счастьем, тревогами и проблемами. Еще больше интересовались бывшей соседкой по союзу и говорили, что хорошо было бы там снова либо впервые побывать. Все принимавшие в гостях люди, которых мы видели впервые и всего-то пару часов, не хотели нас долго отпускать, увлекая то одними темами, то другими.

Именно так я познакомилась с Грузией изнутри. И совсем не было чувства, что ты что-то упускаешь, куда-то не успеваешь. А вдруг ты в Грузии уж точно в последний раз, а еще столько достопримечательностей в одном только Тбилиси! В определенный момент я словила себя на мысли, что хочется видеть и говорить как можно с большим количеством людей. Узнать, чем живет народ. Так и получилось. Поразительная вещь: за четыре дня только одна достопримечательность! Все остальное – гости.

Покидая прекрасную Грузию во второй раз, мне казалось, что чаша любопытства полна. Я видела Сакартвело с разных сторон. Никто и ничто не разочаровало. Хотелось кричать всем белорусам, что эта страна просто обязана присутствовать у каждого в листе MUSTDOINLIFE.

И это я еще не знала, что в скором времени мне предстоит третья поездка туда!

Грузия правительственная и неправительственная.

Даже представить не могла себе, что буду ученицей школы молодых менеджеров публичного администрирования, что одна из сессий будет именно в Грузии. Тема – реформы в стране.

На дворе 2013 год, начало марта.

Отчетливо понимаешь, что такой опыт сам не получишь. А вот в рамках школы:

- и встреча с министерством экономики, где работники поражают своим возрастом. И сразу в мыслях проецируешь все на свою страну. А как были сокращены налоги? С 26 до 6, начиная с 2004 года.

- и с министерством коррекций, где человек, уже не единожды побывав за решеткой после различных задержаний, все-таки работает, да еще и рассказывает о своем опыте. Как говорится, не понаслышке корректируем.

- а вот ты уже поднимаешься по закуренным! лестницам министерства здравоохранения. Более ста больниц по всей Грузии за несколько лет? С новейшим оборудованием? Да не верю, ущипните меня! А за какие деньги?

- про министерство юстиции вообще сложно говорить. Сначала не можешь насмотреться, потом хочется все потрогать, а дальше волна грусти тебя накрывает с головой. Вспоминаешь ту, которая в центре Европы. И что творится там? Грузия больше Европа нынче, чем мы.

И еще огромное количество колоритных встреч с большим многообразием неправительственных организаций, в основном правозащитных. И это отнюдь не удивительно для страны, которая не первый год в процессе переходного периода.

Только через призму всех этих визитов и людей начинаешь складывать, наконец, тот пазл, части которого были получены и после первого визита, и после второго. Но картинка стала вырисовываться только сейчас. И отчего-то верится, что лучшая жизнь не за горами.

А люди? Кто-то спросил рядом на одной из лекций, были ли готовы люди? Как относится ко всему этому общество и как оно теперь живет?



Конечно, ни для кого не секрет, что в трансформационный период никому не легко, а особенно основной части населения. Мы разговаривали с таксистами, с людьми на улице и на рынке. Никто не сказал, что доволен нынешним положением дел в стране. Народ еще не ощутил всех реформ на себе, а главное - еле зарабатывает на существование. Саакашвили ненавидят. Кто-то вспоминает Шеварднадзе, кто-то надеется на Иванишвили.

Как относятся люди к реформам? Да какие там реформы? Хлеб не за что купить! Бабушки, продающие фасоль, семечки и сигареты вдоль проспекта Руставели, со слезами на глазах.

В редких перерывах успеваешь только замечать, а что же там, на улицах. Новые офисы, здания, европейского вида магазины на окраине столицы. Ремонт, строительство. Далеко не все гладко, нет блеска и гламура. Но какая-то работа идет и глаз за это цепляется. Туристическую Мцхету уже не узнать. Еще четыре года назад на фоне брачующихся и туристов были одни бродяги и попрошайки. А сегодня это вымощенные туристические улочки, красивые дома и инфоцентр практически весь из стекла. Рядом продают сувениры. По-прежнему, не без попрошайек.

Но отчего-то хочется верить, что еще несколько лет - и реформы станут заметными не только менеджерам публичного администрирования Грузии, но и простому народу. И люди еще больше полюбят свою страну. А остальные страны будут продолжать приезжать и узнавать, в чем же секрет грузинского чуда. И перенимать опыт этой маленькой, но гордой страны.

Беляев Никита



Подойдут ли грузинские реформы для Беларуси?

О результатах реформ, проведенных в Грузии, говорят многие. Мнения, как правило, разделяются на два противоположных лагеря: одни утверждают, что Грузия является наилучшим примером либеральных реформ, другие к «грузинскому пути» относятся с явным скепсисом. Без сомнений остается только одно: на ошибках грузинской трансформации есть чему поучиться.

На пути реформ Грузии пришлось столкнуться с множеством проблем и сложностей, начиная от внутреннего противостояния лоббистских групп до военного конфликта с Российской Федерацией. Но, несмотря на это, трансформация экономики, начатая в 2003 году, безостановочно продолжается до сих пор.

Так, Агентство международного развития США (USAID) назвало изменения бизнес-климата в Грузии *«самыми обширными, глубокими и быстрыми реформами, проведенными в какой-либо из стран в*

мире за последние 50 лет».

Однако рядом с положительным эффектом соседствуют и некоторые неудачи. Эти «издержки производства» позволяют говорить о том, что, перенимая чужой опыт реформ, необходимо учитывать базисные особенности и условия страны, в которой эти реформы будут проводиться. Опыт Грузии показывает, насколько тесно взаимосвязаны экономические преобразования с политическими решениями.

Ты помнишь, как все начиналось...

Грузия до «революции роз» представляла собой пример, не совсем характерный для остальных стран СНГ. Роль государства как в положительном, так и в отрицательном смысле была сведена к минимуму. Государственные расходы, по данным МВФ, за период с 2000 по 2003 года не превышали 17,5% ВВП.

Уже к 1998 году были приватизированы практически все малые и средние предприятия, а к 2003 году было продано около 90% всей госсобственности.

Но, с другой стороны, говорить об особом успехе приватизации при президенте Эдуарде Шеварднадзе не приходится. За период с 1999 по 2003 года от продажи госсобственности удалось выручить 62 миллиона долларов.

До 2003 года особую значимость в политике и экономике страны имела приближенность к семье президента. Самые прибыльные предприятия Грузии принадлежали членам семьи Шеварднадзе: продажа нефтепродуктов, табачных изделий, мобильная связь, телевидение.

Вплоть до 2004 года Грузия являлась одним из самых коррумпированных государств региона. Согласно данным организации Transparency International, Индекс восприятия коррупции составлял 1,8 балла (Индекс представляет собой оценку от 0 (максимальный уровень коррупции) до 10 (отсутствие коррупции)).



Через тернии...

Трансформационные процессы в Грузии следует разделять на два этапа: до российско-грузинского конфликта и после него. Так, темп реформ, начатый в 2003 году, заметно замедлился после 2008 года, а их результативность во многом пострадала из-за политических разногласий между Россией и Грузией.

...к звездам

Особенностью грузинской модели трансформации является то, что путь, по которому прошла страна, был уникальным. Столь радикальной замены старого государственного аппарата и таких глубоких преобразований в экономической сфере (и в столь короткие сроки) на постсоветском пространстве до Грузии никто не осуществлял.

Однако в грузинском опыте реформирования есть как положительные, так и отрицательные итоги. В 2013 году исполняется 10 лет с момента запуска реформ. Каковы результаты воплощения теории на практике?

Основными направлениями развития экономики Грузии до конфликтного 2008 года стали:

- приватизация;
- привлечение инвестиций;
- деbüroкратизация;
- борьба с коррупцией.

Первыми шагами к коренным изменениям стали реформирование государственного аппарата и реформа МВД. Количество государственных чиновников было уменьшено в 20 раз, сокращены министерства и ведомства. А реформу министерства внутренних дел многие эксперты считают образцовой.

Саакашвили уволил 75 из 85 тысяч сотрудников МВД. Все сотрудники ГАИ (14 тысяч человек) были уволены в один день. При этом существует негласная система люстрации: бывших сотрудников стараются не брать на работу.

Помимо обновления личного состава, средствами борьбы с коррупцией стали ужесточение наказания за взяточничество и повышение заработной платы сотрудникам. Сегодня работники МВД имеют одну из самых высоких зарплат в Грузии.

В результате со 170 места в Индексе восприятия коррупции по итогам 2011 года Грузия поднялась на 68 место, а рейтинг доверия полиции составляет 80%.

Для повышения инвестиционной привлекательности страны власти пошли на снижение количества административных процедур, упрощение правил ведения бизнеса и отмену обязательной стандартизации и сертификации:

- отменена пожарная инспекция, при этом число погибших при возгораниях снизилось;
- упразднен обязательный техосмотр транспорта;
- упразднены антимонопольная служба и инспекция цен;
- существенно облегчены процедуры получения разрешения на строительство, однако свобода строителя уравнивается уголовной ответственностью, если возникла угроза жизни и здоровью людей;
- введена добровольная стандартизация продукции, отменена обязательная сертификация;

Для улучшения делового климата в стране реформирована налоговая система:

- сокращено число налогов с 26 в 2003 г. до 6 в 2008 г.;
- снижены ставки НДС с 20% до 18%;
- прогрессивный подоходный налог со ставкой в 12-20% заменен плоским со ставкой в 12%;
- ставка налога на прибыль снижена с 20% до 15%;
- снижены акцизные сборы и налог на собственность;



· проведена налоговая амнистия на доходы, полученные до 2004 г.;

Также власти страны либерализовали таможенное законодательство и отказались от политики протекционизма. Таможенные пошлины были значительно снижены, а на большинство товаров установлены на уровне 0%.

...но к звездам ли?

Основными лозунгами правительства, пришедшего к власти в 2003 году, были экономические реформы и воссоединение Грузии в кратчайшие сроки. Реформы, проведенные грузинской властью на начальном этапе, были действительно очень успешны.

Однако, как показало время, основными угрозами для последующей эффективной реализации реформ стал российский фактор, а также политические решения и обещания руководства Грузии.

Основные доходы от приватизации Грузия получила в период до 2008 года, но большинство из этих средств пошли на нужды армии.

По данным Стокгольмского международного института по изучению проблем мира, с 1999 по 2008 год Грузия более чем в 16 раз увеличила военные расходы (с \$40 млн. до \$650 млн.), при бюджете \$4,5 млрд. в 2008 году. Расходы на армию за период с 2003 по 2008 год достигали 10% ВВП. Таких затрат требовало обещанное воссоединение страны.

Также, несмотря на деbüroкратизацию и борьбу с коррупцией, государственные расходы, по сравнению периодом правления Шеварнадзе, возросли в 1,5-2 раза.

Военный конфликт с Россией также негативно сказался на объеме инвестиций в экономику Грузии. Если, начиная с 2003 года, отмечался стабильный рост (до 35% ВВП составляли инвестиции), то с 2008 года поток инвестиций сократился.

Такое положение вещей не могло не сказаться на отдельных экономических показателях Грузии, которые, несмотря на реформы, оставляют желать лучшего. Так, наибольшей проблемой для экономики страны является внешняя торговля, 75% которой приходится на импорт. Результатом этого является отрицательный торговый баланс, который в 2011 году достиг 4,865 млрд. долларов.

Помимо этого, негативная ситуация наблюдается и с внешним долгом страны. В настоящий момент он составляет \$8,785 млрд. (32,7% ВВП).

Ситуацию ухудшает дефицит бюджета, который за последние годы сохраняется на уровне 8-9%. Если к этому прибавить отрицательный баланс внешней торговли, то перспективы открываются нежизнерадостные. Такое положение дел может привести к возвращению в дореформенное состояние в некоторых сферах жизни общества.

Несмотря на успех Грузии в Рейтинге экономической свободы от Heritage Foundation (24 позиция), сохраняются проблемы с «серой экономикой».

Согласно исследованию, проведенному в 2009 году австрийской компанией Euroobserver, теневой сектор экономики Грузии составляет 68% от общего объема ВВП. Исследование швейцарских ученых в 2010 году подтверждает это: по их данным, доля теневой экономики в Грузии составляет 68,6%.

Реформами также не решена проблема безработицы. В 2011 году ее уровень составил 16,4%.

Тем не менее, у Грузии есть чему поучиться. Наиболее ярким примером эффективных реформ и их грамотного администрирования является реформа Министерства внутренних дел, а также проведение приватизации. Благодаря прозрачности и четкости приватизации Грузии удалось решить проблему энергоснабжения: за несколько лет заново создана вся энергосистема страны.

Положительным результатом также является рост средней заработной платы: за 9 лет реформ она выросла в 7 раз. На конец 2011 года ее размер составил \$411 в месяц.



Аромат грузинских роз для Беларуси

Грузия стала первым государством на территории бывшего СССР, в котором были осуществлены радикальные реформы за столь короткий промежуток времени. Давать окончательную оценку трансформационным процессам в Грузии еще рано. Во-первых, с момента начала трансформации прошло всего десять лет. Во-вторых, модернизация экономики продолжается. Однако первые шаги по реформированию государства уже дали свои результаты, как положительные, так и отрицательные.

Стоит отметить, что уже на этом этапе есть огромный положительный опыт, который Беларусь может позаимствовать у Грузии. Например, реформа государственного аппарата. Без изменения системы госуправления было бы невозможно разработать и реализовать план реформ в стране за столь короткий период.

Это же касается и приватизационных процессов, которые, в отличие от большинства постсоветских стран, прошли открыто и прозрачно. Такие результаты позволили привлечь в страну дополнительные средства и заинтересовать инвесторов.

Опыт трансформации Грузии также дает нам четкое представление о том, насколько существенно на ход реформ на постсоветском пространстве может влиять российский фактор. Многие реформы в Грузии не удалось реализовать в полной мере из-за давления со стороны России, в особенности из-за военного конфликта в 2008 году.

Напряженность между Минском и Москвой, к счастью, никогда не достигала такого градуса, но в то же время возможность влияния России на Беларусь еще большая, чем на Грузию. Такое положение вещей не может не сказаться на трансформационных процессах в Беларуси, которые, по всей вероятности, Кремль захочет проводить по своему сценарию.

Таким образом, при осуществлении модернизации в Беларуси необходима очень гибкая политика по отношению к России, которая бы вызывала минимум сопротивления со стороны Кремля.

Болточко Павел



О реформах Грузии

Данный материал является взглядом автора на реформы в Грузии под впечатлением учебного визита. Здесь читатель не найдет рейтингов и цифр различных исследований: только факты.

Аэропорт. На выходе из зала прилета взгляд падает на двух человек в военной форме американского образца. О чем это говорит? Как оказалось, это говорит о том, что в ходе военной реформы грузинская армия была приближена к стандартам НАТО (при этом не только в отношении форменного обмундирования). Позже мы узнали, что Грузия перешла к контрактной профессиональной армии, военнослужащие которой прошли через вооруженные конфликты в Ираке и Афганистане. Один из экспертов высказал мнение, что «в оккупированной стране неизбежно высоки расходы на оборону и высока роль военной элиты и органов государственной безопасности. При определенных

условиях избыточное влияние «силовиков» может быть препятствием для демократических процессов, которые необходимы для проведения социально устойчивых либеральных реформ и, в конечном счете, для экономического роста» (Эксперт Грузинского института публичного администрирования GIPA).

Пешеходный переход к парковке освещен проблесковыми маячками синего и красного цвета. Нас пропускают, останавливая движение автомобилей, сотрудники полиции. Однако, дальше еще драматичнее - здание полиции цвета «транспарентности»: три этажа стекла, компьютерной техники и людей в форме, все в стиле минимализма и у вас перед глазами и днем, и ночью. Как оказалось, в ходе реформы правоохранительной системы были объединены МВД и МГБ. Улучшена материально-техническая база (автор убедился в этом на примере обмундирования и транспортных средств).

Безусловно реформа правоохранительного блока неразрывно связана с антикоррупционной реформой, в ходе которой были применены два ключевых подхода: карательный и превентивный (обращаем внимание на последовательность). Вот слова руководителя Департамента МВД Грузии Шота Утиашвили о реформе: «Главным последствием реформ стала реальная борьба с коррупцией в стране. В сфере борьбы со взяточничеством мы предупредили полицейских, что за взятки мы будем их сажать. В итоге только в 2005 году более 200 сотрудников полиции было посажено за взяточничество. В 2006 году было еще больше, и только после этого количество полицейских, арестованных за взятки, стало сокращаться. Второй важный аспект в борьбе с коррупцией заключался в резком повышении зарплат всем сотрудникам МВД. К примеру, в 2004 году моя зарплата составляла всего 100 лари (около 70 долларов США), а сейчас 2300 лари (около 1610 долларов США). То есть, моя зарплата за это время выросла в 23 раза. В-третьих, начальники перестали требовать со своих подчиненных дань, часть из которой они раньше оставляли себе, а часть передавали наверх. Кроме этого, пришлось многих уволить. В частности, если при Шеварднадзе в МВД насчитывалось около 70 тысяч сотрудников, то сейчас в подразделениях полиции и госбезопасности, входящих в состав МВД, насчитывается 16 тысяч сотрудников. На место уволенных брали новых людей — молодых



и более мотивированных. Одним из последствий реформирования МВД стала новая система рекрутирования кадров. Так, если при Шеварднадзе молодой сотрудник для устройства на работу в МВД должен был заплатить взятку, то сейчас этого уже нет. В настоящее время существует 4-х этапная система отбора сотрудников МВД, состоящая из многочисленных тестов».

Посещаем Министерство экономики. Впечатляет возраст сотрудников: средний - приблизительно 27 лет (как и в целом по всей системе органов государственного управления). Высокий уровень образования (не принимая во внимание сведения из презентации представителя Минэкономики о том, что «у нас в стране высокий уровень образования – более 97% процентов населения окончили среднюю школу») и стажировки в международных фондах и организациях. Знание иностранных языков. Открытость для окружающих (в том числе, упрощенная система пропуска в министерство). Но есть все-таки ряд «но», на которые следует обратить внимание:

- практический опыт. Полагаем, что блестящие теоретические знания следует подкреплять практикой. Вместе с тем, в условиях реформ, наличие молодых кадров оказало существенное влияние на формирование экономического курса Грузии и изменение существующих с советских времен стереотипов руководства. В интервью бразильскому изданию «Folha» в декабре 2011 года Михаил Саакашвили объяснил, почему его правительство укомплектовано молодыми людьми – «это нормально, потому что реформа хотела молодежь. В том числе те, у кого западное образование». В то же время, некоторые эксперты заявляют, что «у грузинского правительства отсутствует институциональная глубина. В течение нескольких лет всеосновные решения принимали лично Саакашвили узкий круг людей из его ближайшего окружения, а кабинет много раз подвергался перетряске - отставки и назначения чередовались в головокружительном темпе. С момента прихода Саакашвили к власти в правительстве сменилось пять премьер-министров, семь министров обороны, шесть министров иностранных дел и семь министров финансов. Некоторые из кадровых решений просто вызвали недоумение. В июне 2010 г., например, массу критических замечаний спровоцировало назначение не имеющей большого опыта двадцативосьмилетней Веры Кобалия. До этого ее служебная карьера была связана в основном с работой в хлебопекарной фирме ее отца в Ванкувере: именно там во время зимней Олимпиады она и познакомилась с Саакашвили»;

- одним из ключевых направлений является привлечение прямых иностранных инвестиций в туристическую отрасль. При этом используются различные механизмы льготирования, например, отсутствие необходимости уплаты лицензионного сбора на игорный бизнес на протяжении 10 лет в случае строительства отеля на 100 мест и более. Вместе с тем, механизмы такого рода имеют эффект лишь в краткосрочной перспективе. Так как в долгосрочной перспективе будет проходить отток капитала в страны-инвесторы (как правило, Турция, Иран, Израиль). В то же время, в качестве перспективного направления можно рассматривать гидроэнергетику. С ростом потребности в электроэнергии выросло осознание влияния традиционных источников энергетики на окружающую среду. После трагедии в Японии многие страны отказались развивать ядерную энергетику, и потребность в альтернативных источниках еще больше возросла. На сегодняшний день Грузия использует всего 20% своих гидроресурсов, хотя за последние 10 лет страна из импортера превратилась в экспортера электроэнергии и поставляет этот стратегический продукт во все соседние страны, включая Турцию. Именно экспорт электроэнергии в эту страну стал одним из самых популярных инвестиционных направлений. Турция - страна, в которой экономика росла в среднем на 5% за последние 9 лет, и в связи с этим значительно выросла потребность в электроэнергии. Предлагая уже разработанные технические проекты, Грузия смогла привлечь в эту сферу более чем \$200 млн прямых иностранных инвестиций в 2011 году (по материалам [BusinessTimeGeorgia](#)).



Отметим ключевые моменты реформы здравоохранения:

- отказ от финансирования и субсидирования инфраструктуры (больниц);
- введение системы государственного финансирования пациентов, а не институтов;
- переход на финансирование здравоохранения через страхование;
- полная приватизация всей отрасли и продажа больниц в частные руки;
- переход от крупных государственных больниц к частным больницам, расположенных так, чтобы до 90% населения находилось в 30 минутах езды от больницы;
- бесплатная медицинская страховка.

Вместе с тем, при наличии большого числа больниц с современным оборудованием, отсутствуют кадры, обладающие навыками в профессиональном использовании данного оборудования (несмотря на то, что по данным Всемирной организации здравоохранения в Грузии отмечается один из самых высоких показателей обеспеченности врачами. В 2006 году этот показатель составлял 4,7 врача на 1000 жителей, что значительно выше, чем в странах Европейского региона ВОЗ и тем более, в странах ЕС). Значительные мощности в сочетании с низким уровнем потребления медицинских услуг свидетельствует о низкой продуктивности системы. Слабая регулятивная функция системы приводит к отсутствию механизмов измерения и обеспечения качества медицинской помощи. Улучшение состояния здоровья населения Грузии, особенно по таким показателям, как младенческая и материнская смертность, служат неопровержимым доказательством того, что при анализе ситуации необходимо учитывать большее число социально экономических факторов. Возникает вопрос – зачем создавать широкую сеть больниц, если отсутствует соответствующее кадровое обеспечение? Возможный вариант ответа: потребность государства в привлечении частных инвесторов (схема изложена в книге Ларисы Бураковой «Почему у Грузии получилось»).

Впечатляют успехи Грузии в сфере местного самоуправления. Определены два уровня самоуправления. Первый состоит из мелких административных единиц: сел, общин, небольших сельских городов, а также городов районного значения. Избранные органы на этом уровне пользуются полной автономностью, с полномочиями относительно создания исполнительных органов и надзора за их деятельностью. Второй уровень состоит из районов и городов имеющих особый статус (например, Батуми). Этот уровень выполняет роль посредника между местами и центральным правительством, имея при этом значительные полномочия. Для этого уровня характерно централизованное управление, а не самоуправление. Тбилиси имеет особый статус столицы. Представительным органом является местный совет Тбилиси, избранный по принципу пропорционального представительства. Исполнительная ветвь состоит из мэра, премьера и районного гамгбели, чьи кандидатуры предлагаются мэром и назначаются президентом. В настоящее время в качестве мэра у поста находится представитель Единого национального движения – партии, которая оказалась в оппозиции после парламентских выборов в октябре прошлого года. Идёт процесс сокращения доходной части местного самоуправления в пользу центральной власти как в процентном отношении, так и по общим показателям. Осуществляется надзор за деятельностью органов местного самоуправления. В частности, Закон «О государственном надзоре» устанавливает две формы надзора государства за деятельностью органов местного самоуправления: правовой надзор и надзор над осуществлением делегированных полномочий.

Следует отметить изменения в системе образования: ваучерное финансирование с правом выбора школ и ВУЗов, в том числе частных. Размер ваучера для обучения в вузе зависит от результатов ЕГЭ: при наивысших баллах грант от государства на 100% покрывает расходы по обучению. Стоимость обучения в государственных вузах одина.



Введение централизованных экзаменов для поступающих в вузы и выпускных аттестационных. Школы и вузы являются автономными образованиями и свою финансовую деятельность проводят самостоятельно. Школами управляет Попечительский совет, который выбирает директора школы. Сертификация учителей с учетом владения английским языком и компьютерной грамотности. Преподавание английского языка с первого класса с привлечением носителей языка (более 1000 преподавателей). Обеспечение всех первоклассников компьютерами (нетбуки).

Заслуживает внимания и реформа по деbüroкратизации: упразднены антимонопольная служба и инспекция цен; сняты ограничения на продажу некоторых медикаментов в супермаркетах и розничных магазинах, отменены дополнительные проверки лекарств, одобренных для потребления в странах ОЭСР; существенно облегчены процедуры получения разрешения на строительство, однако свобода строителя уравнивается уголовной ответственностью, если возникла угроза жизни и здоровью людей; введена добровольная стандартизация продукции, отменена обязательная сертификация; законодательно отменен принцип обязательного нотариального заверения документации.

Безусловно, что новая грузинская элита пошла по иному пути, чем руководство других постсоветских государств, сформировав одно из самых молодых в мире правительств и приступив к осуществлению определенного проекта в плане государственного строительства и модернизации. Благодаря сочетанию таланта, везения, первоклассного пиара и поддержки западных друзей эти молодые лидеры сумели привлечь к Грузии немалое благожелательное внимание.

Видрук Алесь



Грузия 10 лет спустя или грузинские реформы.

10 лет назад, в свой первый визит в Грузию в 2003 году я получила два очень сильных и незабываемых впечатления: первое о ситуации в стране – разруха, беднота, отсутствие воды и все время пропадающий свет. Второе – о стране и людях – не видела красивее мест и гостеприимнее людей! Но это краткое предисловия к тому, что увидела и узнала в ходе очередной сессии СИМПЫ в Грузии.

Десять лет спустя ситуация в стране очень сильно изменилась. Изменилась настолько, что чем больше я узнавала, тем больше ощущала тот разрыв, между тем, что видела и вижу. И хотя тогда я не ставила целью узнать о реформах в различных областях, включая публичное администрирование, их успехах и провалах, я чувствую, вижу и понимаю тот прогресс, который произошел в Грузии. А благодаря организованным встречам и визитам, я смогла получить интересную информацию из первых рук.

С учетом того, что моей специализацией являются права человека и демократическое управление, особенно мне были интересны вопросы борьбы с коррупцией, реформа пенитенциарной системы, уголовного и уголовно-исполнительного законодательства, создание и функционирование национального учреждения по защите прав человека, и деятельность правозащитных общественных организаций. Необходимо также отметить реформу государственных органов и изменение подходов по отношению к гражданам, как потребителями услуг и здесь нельзя не вспомнить визит в Дом юстиции. Но обо всем по-порядку.

Первым шагом в процессе проведения реформ в различных областях, включая реформы в области публичного администрирования, была борьба с коррупцией. Ужесточение норм законодательства об ответственности за коррупцию, судебное преследование должностных лиц, уличенных в данном преступлении, и даже увольнение лиц подозреваемых в коррупции с их постов, принесли свои результаты. По оценкам международных экспертов, как, например, Transparency International, Индекс восприятия коррупции показывает существенное системное изменение ситуации в положительную сторону. Все представители государственных органов, общественных организаций, и даже люди на улице говорили о том, что коррупции в стране нет.

Размышляя о таком опыте Грузии, хочется отметить, что это была очень верная стратегия. Нельзя ожидать успехов в осуществлении прогрессивных изменений важнейших систем государства, когда у людей нет доверия государственным институтам и власти, когда нет веры в независимость и справедливость судов, когда есть самообман, что те, кто привык к коррупции, вдруг добровольно откажутся от взяток. А без всего этого построить систему на новых принципах невозможно.

Важно отметить, что параллельно проводились глобальные реформы в экономической сфере. Приватизация, создание условий для развития рыночной экономики, привлечение иностранных инвестиций требовали принятия серьезных шагов по борьбе с коррупцией, но, в тоже время, и помогали в этой борьбе. Усиление ответственности за коррупционные действия, без мотивирования на несовершенство подобных действий,



повышения заработной платы и специального обучения не принесли бы таких существенных результатов, как это произошло в Грузии.

Реформа государственного управления привела к реструктуризации системы государственных органов и подходам к кадровой политике. Были пересмотрены существующие министерства, в результате количество и направления их деятельности были выбраны согласно существующим потребностям государства и общества. Привлечение новых, молодых и хорошо образованных специалистов стало приоритетом. К управлению пришло поколение, стремящееся построить новую процветающую Грузию.

Очень много хочется сказать о реформе пенитенциарной системы, которая была проведена в Грузии. Осознание насущности существующей проблемы в этой области привело к созданию отдельного министерства, которое занимается управлением пенитенциарной системой, а также вопросами оказания бесплатной юридической помощи, нуждающимся гражданам. В последние десять лет Грузия столкнулась с проблемой быстрого роста количества заключенных, по представленным данным на небольшое население Грузии приходилось порядка 24 тысяч заключенных. Система закрытых учреждений не была рассчитана на такое количество заключенных, что в свою очередь привело к проблеме перенаселения в камерах. Кроме того, массовые случаи пыток и бесчеловечного отношения в отношении заключенных были очень распространены, плохая медицинская помощь и питание также были проблемой. В результате в тюрьмах каждый день умирали заключенные.

Реформа пенитенциарной системы позволила Грузии улучшить сами тюрьмы, были закрыты старые с плохими условиями проживания и были построены две новые тюрьмы, которые отвечают международным стандартам содержания заключенных. Уровень медицинского обеспечения для заключенных очень вырос. Питание, предоставляемое заключенным, стало полноценным и не ухудшающим здоровье. Кроме того, большое внимание уделяется государственным программам адаптации заключенных в общество, реабилитации, помощи потерпевшим от правонарушений и преступлений.

Большое внимание было также уделено сотрудникам пенитенциарных учреждений. Столкнувшись с проблемой пыток, Грузия пошла по достаточно радикальному пути – смены сотрудников пенитенциарных учреждений. Новые сотрудники прошли специальную базовую подготовку по работе с заключенными. Безусловно, реформа системы затронула и уровень оплаты труда сотрудников, зарплаты были существенно увеличены.

Важно упомянуть открытие пенитенциарной системы для общественного контроля. Омбудсмен, представители международных и национальных общественных организаций получили возможность входить в тюрьмы и общаться с заключенными. Министерство и его сотрудники очень доступны даже для простых граждан, которые могут прийти или написать (даже в Facebook) о волнующих их проблемах, которые требуют внимания государства.

Говоря о реформе пенитенциарной системы, нельзя не упомянуть и реформу уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Принятый закон об амнистии позволил облегчить бремя, лежащее на пенитенциарной системе, но и ликвидировал сложившуюся за годы практику максимального уголовного наказания, в том числе за преступления с малой общественной опасностью. Грузия пересмотрела достаточно много важных аспектов уголовного закона и приблизила его к международным стандартам, главное - это направленность наказания не на покарание, а на восстановление и примирение. Важно отметить, что смертной казни в Грузии нет.

Такому же усовершенствованию подверглось и уголовно-исполнительное законодательство. Заключенным были предоставлены возможности иметь и тратить денежные средства на приобретение продуктов питания и лекарства, возможности



общаться с помощью Интернета, и другие. Хотя остается нерешенным вопрос о труде заключенных и компенсации материального вреда потерпевшим.

В Грузии был создан и успешно функционирует национальный институт по защите прав человека – Офис омбудсмана. Важно отметить, что институт отвечает всем требованиям международных стандартов и имеет статус «А», что означает, что институт является абсолютно независимым и наделен широкими полномочиями по продвижению и защите прав человека. Офис омбудсмана требует от государства соблюдения прав человека и усовершенствования законодательства и правоприменительной практики. Грузинский омбудсмен ведет реальную активную деятельность и играет важную роль в защите прав человека в Грузии.

С кем бы мы ни встречались, с представителями государственных органов, депутатами, представителями общественных организаций - все они отмечали открытость к сотрудничеству с гражданским обществом. Общественные организации рассматриваются как важные партнеры и помощники государственных органов.

Простой гражданин имеет возможность получить информацию касательно его прав и законных интересов, деятельность государственных органов максимально прозрачна, открыта и публична. Бюджеты органов власти всех уровней публичны. Граждане видят, как государство тратит их деньги, т.к. государство подотчетно своим гражданам.

Нельзя не отметить приведший в восторг визит в Дом юстиции. Уникальный подход к предоставлению гражданам государственных услуг, показывает отношение грузинского государства к своим гражданам. А сколько у них планов и инновационных идей!

В заключение, хочется поделиться еще несколькими впечатлениями. В Грузии государство повернулось лицом к людям, оно стремится получить и сохранить их доверие. Деятельность государственных органов ориентируется на реальный результат, проводится планирование, анализ эффективности и оценка деятельности каждого государственного органа. Государственные служащие гордятся тем, что работают на благо своих сограждан и делают свою страну лучше.

Конечно, не обошлось без ошибок, провалов и неудач. Но только тот, кто ничего не делает, не ошибается! Важно то, что есть стремление эти ошибки проанализировать и не совершать их в будущем.

В Грузии становится лучше. И это не только наблюдения в течение пяти дней, это то, что говорят люди, которые там живут! А вот красота страны и гостеприимство людей остались прежними!

Дымович Марина



Грузии пришлось начинать восстановление экономики с нуля после распада Советского Союза, когда в стране не осталось стратегических ресурсов советского наследия. На темпы развития Грузии также повлияли войны в Абхазии и Южной Осетии. Правительство Саакашвили после прихода к власти решило провести шоковое реформирование, основными направлениями которого стали борьба с коррупцией и демократизация всех сфер экономики, а также формирование устойчивого частного сектора.

Реформы в Грузии можно условно разделить на два этапа: экономические реформы правления Саакашвили и переосмысление результатов первого этапа реформ и фокусирование на социальной сфере после парламентских выборов.

Таким образом, сейчас Грузия находится на пути активного реформирования, причем практически во всех социально-политических сферах. Она является уникальным примером того, что не смогли сделать в других постсоветских странах по причинам «неготовности» населения либо политической системы к радикальным реформам. Последние десять лет Грузия прочно ассоциируется с успешными институциональными реформами, реформами налоговой, пенитенциарной и таможенной систем, результативной борьбой с коррупцией и активной либерализацией.

Аналитики отмечают и негативные факторы, например, слабость системы социальной защиты населения, нестабильность грузинской малой экономики, естественно зависящей от экономик других стран. Некоторые эксперты говорят о том, что успех грузинских реформ напрямую зависит от иностранных кредитов, выделение которых было зачастую определено политическими уступками. Как отмечается в прессе, если в 2003 году внешний долг составлял 46,3% ВВП, то в 2011 году он достиг 77,7%¹, и эксперты опасаются, что обслуживание внешнего долга может стать для Грузии серьезной проблемой. Данные факторы, естественно, должны учитываться при оценке проведенных в Грузии реформ, но не могут рассматриваться как снижающие их значимость.

Оценивая реформы в общем, можно сказать, что грузинские власти активно прибегали к импорту институтов. К примеру, служба ГАИ была построена по принципу организации патрульной службы в США, понятие «международной финансовой компании» позаимствовано из налогового законодательства Люксембурга². В других случаях, например, в области трудового и антимонопольного законодательства, Грузия приняла настолько либеральные нормы, что вырвалась вперед даже по сравнению с развитыми странами³.

Если рассматривать грузинские реформы подробнее, наиболее успешными были институциональные реформы в экономической сфере, в первую очередь, в **системе налогообложения**. Количество налогов было снижено с 21 до 6⁴; был введен немедленный возврат НДС при инвестициях в основные фонды; возврат НДС реален и производится в течение нескольких месяцев⁵. Реформа налоговой системы позволила уйти от «теневого»

¹ <http://www.rusrep.ru/article/2012/10/09/gruzinskie/>

² <http://m.forbes.ru/article.php?id=67978>

³ Там же.

⁴ http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=652

⁵ <http://www.economy.ge/?category=11&lang=eng>



способа ведения бизнеса. В дореформенный период налоговые ставки были выше, однако налогообложение предприятий приносило гораздо меньший доход в бюджет в силу ухода большинства бизнеса в теневой сектор. После проведения реформ гораздо более низкие ставки налогов приносят большой доход в бюджет.

По уровню простоты уплаты налогов Грузия на данный момент находится на 33 месте в мире⁶. Для сравнения, Беларусь уверенно занимала последние строки рейтинга (178, 176 место) на протяжении многих лет, и только сейчас ей было присвоено 129 место в мире.

Снижение налогового бремени и упрощение налоговой системы, а также таможенные реформы, о которых будет сказано ниже, практически превратили Грузию в оффшорную зону и сделали страну весьма привлекательной для инвестиций. На данный момент налог на дивиденды составляет 5%⁷, что соответствует ставке налога, закрепляемой обычно на уровне двухсторонних соглашений об избежании двойного налогообложения.

При этом большое внимание было уделено **привлечению прямых иностранных инвестиций**, причем вне зависимости от страны их происхождения. Как отмечалось Министерством экономики Грузии, даже если источником 100 процентов инвестиций в Грузию будет являться Российская Федерация, это не будет рассматриваться Грузией как экономическая угроза.

Процесс выбора инвесторов также на данный момент является достаточно прозрачным и основанным на принципах конкуренции. С момента начала реформ Грузия была ориентирована на полную приватизацию государственной собственности, в том числе земли и объектов энергоснабжения.

Еще одной сферой, подвергшейся тотальному реформированию, является таможня и **таможенное регулирование**. Ввозные таможенные пошлины и экспортные и импортные квоты были отменены. Значительно сокращено количество таможенных ставок – с 16 до 3, причем до 90% товаров облагаются по ставке 0%⁸. Как и в иных государственных органах, практически ликвидирована коррупция за счет ротации кадров, кардинального упрощения таможенных процедур и снижения планки требований к документам, необходимым для таможенного оформления.

Реформы системы государственного управления тесно связаны с **борьбой с коррупцией**. Говоря о коррупции, по индексу восприятия коррупции Transparency International в 2012-м Грузия была на 51 месте, а в 2005 – 130⁹. Кардинальность и шоковый характер реформ, проводимых на первом этапе, выразились в способе реформирования любого государственного органа, исходя из принципа «кадры решают все». Показательным примером является реформа ГАИ. Так, летом 2004 года за один день был уволен весь 13-тысячный личный состав грузинского ГАИ, а также 15000 сотрудников полиции¹⁰. Было введено и действительно применялось на практике тюремное заключение за взятки даже небольших размеров. При этом сотрудникам полиции подняли зарплату до уровня выше среднего по стране. Все это в краткие сроки позволило создать некоррупцированный орган и сформировать очень высокий индекс доверия населения полиции.

Такие же преобразования прошли и в других государственных структурах. В общем, в Грузии в два раза сократили общее число государственных служащих, министерств и ведомств, при этом зарплата государственных служащих выросла в разы.

Еще одним шагом явилась **дебюрократизация и упрощение административных процедур**, начиная с отмены сертификации и заканчивая отменой лицензирования.

⁶ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/georgia/#paying-taxes>

⁷ <http://www.economy.ge/?category=11&lang=eng>

⁸ Там же.

⁹ По данным Министерства экономики Грузии.

¹⁰ http://expert.ru/russian_reporter/2012/40/gruzinskie-otvetyi-naglavnyie-russkie-voprosyi/



Количество административных процедур снизилось в десятки раз. Как показывает Doing Business, зарегистрировать юридическое лицо в Грузии можно за 2 дня¹¹. В 2005 году количество лицензий, выдаваемых чиновниками, и разрешительных процедур, контролируемых ими, сократилось с 909 до 145¹². Отменили большинство ГОСТов и контрольных процедур в торговле, производстве и строительстве. Процедуры получения разрешений и лицензий были также упрощены за счет введения принципов «одно окно» и «молчание – это согласие».

В социальной сфере реформирование началось сравнительно недавно, но необходимо отметить, что Грузия стремится поднять социальную сферу на уровень постреформационной экономической. Так, изменения, внесенные в Трудовой кодекс Грузии, превратили Грузию из страны с абсолютно неразвитой системой трудовых отношений в государство, более чем либерально регулирующее **трудовые отношения**. К примеру, до реформ не существовало гарантий защиты интересов работника, который мог быть уволен без оснований в любой момент. В данный момент в трудовом регулировании делается приоритет на свободу договора между нанимателем и работником и уравнивание их прав. В то же время, введены минимальные гарантии, такие как обязательный минимальный ежегодный отпуск, защита трудовых прав беременных, возможность подписания коллективного договора и т.д.

Система здравоохранения во время проведения первого цикла реформ оставалась вне поля зрения государства. Сейчас, во время второго этапа реформ, обновляется оборудование больниц, вводится институт врача общей практики, всеобщее медицинское страхование. Значительная часть социальной сферы передана частному капиталу, в результате чего стало невозможным взяточничество на уровне «врач-пациент».

В связи с недавним скандалом, связанным с пытками и жестокими условиями заключения в грузинских тюрьмах, была кардинально реформирована **пенитенциарная система**, вплоть до полного обновления персонала. Более того, начинается пересмотр уголовных дел политических заключенных последних лет, вследствие подверженности судебной системы коррупции и политическому воздействию. Можно отметить как исключительно положительный момент тот фактор, что пересмотр дел будет осуществляться в легальном порядке, на основании процедуры, принятой на уровне закона, применимой ко всем делам данной категории.

Самым важным нововведением в сфере **борьбы с преступностью** стало введение института сделки со следствием. В Грузии проводилась активная работа, направленная на сокращение преступности и борьба с «ворами в законе». Независимые исследования показывают, что преступность сократилась, однако уровень репрессивности судебной системы в Грузии очень высок: доля оправдательных приговоров в эти годы не превышала 0,1–0,2%¹³.

Таким образом, самым главным вопросом, стоящим перед Грузией на данный момент, является **необходимость реформирования судебной системы**, в части, касающейся уголовного судопроизводства, так как многие эксперты отмечают подверженность судебной системы политическому воздействию. При этом можно отметить эффективность грузинской судебной системы в гражданском процессе: по данным Doing Business, Грузия занимает 39 место в мире по исполнению договоров¹⁴.

Для дальнейшего успешного развития страны также Грузии необходимо урегулировать отношения с соседними странами, что, естественно, является непростой

¹¹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/georgia/#starting-a-business>

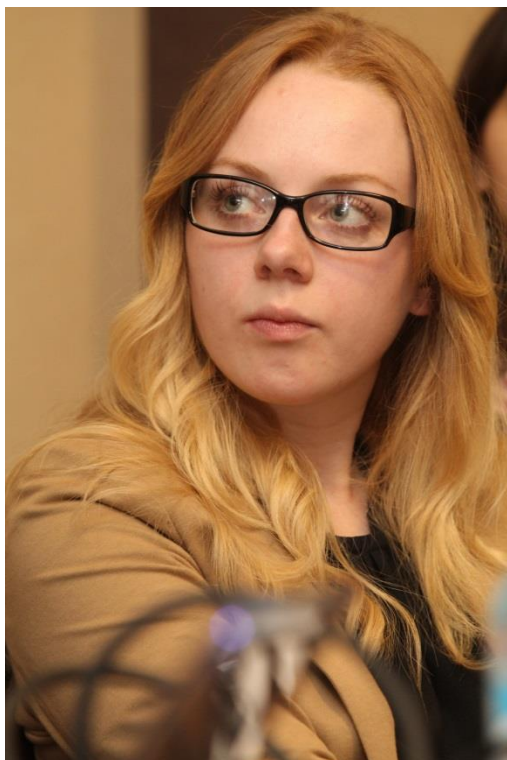
¹² http://expert.ru/russian_reporter/2012/40/gruzinskie-otvetyi-naglavnyie-russkie-voprosyi/

¹³ <http://www.rusrep.ru/article/2012/10/09/gruzinskie/>

¹⁴ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/georgia/#enforcing-contracts>

задачей. Тем не менее, проведенные дважды демократические выборы, крупнейший рынок в экономике, смещение фокуса внимания на социальные вопросы при дальнейшем стремлении либерализовать экономику свидетельствуют о том, что проведенные в Грузии преобразования носят непереходный характер.

Карлюк Екатерина



Современная Грузия

Перемены, произошедшие в Грузии, не могут не привлекать внимание широкой общественности. Примечательно то, что данные перемены произошли не самопроизвольно, а непосредственно под влиянием и благодаря грузинскому народу. Тот факт, что на сегодняшний день среднестатистический житель Грузии имеет политические предпочтения и смело говорит об этом, дает повод для зависти среднестатистическому белорусу. В свою очередь, и к глубочайшему сожалению, значительная часть грузинского населения имеет таким поводом стабильность работы и дохода белорусов.

Только ли воля народа?

Конечно, утверждать, что Грузия постепенно поднимается на ноги лишь благодаря воле народа, было бы крайне неразумно. После распада Советского Союза Грузия, грубо говоря, осталась не удел. Нужна ли была ей независимость в то время? Нет. Из одной из богатейших советских республик она резко превратилась в одну из самых нищих. Шеварднадзе, и введение им войск в Абхазию (столь болезненный ныне вопрос о целостности Грузии и грузинского народа) и опять провал. Далее революция роз, не без помощи Америки, приход к власти Саакашвили и проведенные им реформы - фактически тотальная приватизация и обновление госаппарата, где основной упор делается на молодые кадры, а число министерств и ведомств и вовсе сокращается чуть ли не в два раза. Таким образом, он, Саакашвили, заручается дальнейшей поддержкой Запада и выполняет возложенную на него народом миссию. Пришедшая в октябре 2012 года к власти оппозиция взяла курс на дальнейшую европейскую интеграцию (параллельно с этим налаживание российско-грузинских отношений), максимальную приближенность к народу, усиление роли местного самоуправления, независимость судебной системы... Осталось ждать, когда конкретные меры будут предприняты, а результаты будут видны, и, что наиболее важно, ощутимы народом.

Самое безопасное государство Европы

Судить о том, насколько безопасно жить в сегодняшней Грузии можно, да и лучше, самим жителям. Однако, побывав здесь и несколько дней, можно дать весьма общую оценку о том, что совершать ночную прогулку, например в Тбилиси, на сегодняшний день еще не безопасно. Это связано с высоким числом бездомных людей и уровнем «попрошайничества». В то же время, если говорить о нашумевшей борьбе с коррупцией, то в данном вопросе Грузию можно смело поздравить с успешно проделанной работой. Тех, кто брал взятки - уволили (а воров в законе ликвидировали), тем, кто пришел на их место - зарплату подняли (более того, максимально «припугнули», на примерах показав, какова ответственность за взяточничество), в свою очередь народу не то что на взятки, но и на жизнь, питание, заботу о здоровье не всегда хватает. С элитарной коррупцией, за которую

последнее время пеняли Грузию, будет бороться уже новое правительство во главе с Иванишвили, прибегнув к своего рода круговой поруке.

Принцип «одного окна», каким он должен быть

Создание в Грузии Домов юстиции – это пример для подражания. Имеет или нет аналоги данное нововведение - не имеет значение, важна сама суть. А вот по этой самой сути как граждане, так и юридические лица (каждый по своей потребности, от получения паспорта до регистрации предприятия) напрямую обращаются к государству через Дом юстиции, в котором объединены все государственные службы. Обслуживание «клиентов» осуществляется в максимально короткое время, без очередей и неудобств, вплоть до того, что пока «клиент» коротает время в специально предусмотренном для этого кафе, а дети заняты в игровой комнате, вопрос решается, а необходимая справка предоставляется вместе с чеком за кофе.

Что дальше

На сегодняшний же день перед Грузией стоит ряд острых вопросов, которые требуют оперативного решения, а именно: борьба с бедностью, решение проблем здравоохранения и образования. Однако, как данные животрепещущие вопросы будут решаться и насколько эффективно – покажет время.

Таким образом, можно утверждать, что без финансовой поддержки со стороны Запада, а тем более Соединенных Штатов, путь Грузии к ее сегодняшнему облику занял бы намного больше времени, однако, желание отдельно взятого гражданина внести свой вклад в развитие родины, имеет исключительную важность. И хочется верить, что в данном вопросе роль играет как взятый в свое время курс на возвращение на родину специалистов с западным образованием, так и особый менталитет маленького, но столь гордого народа.

Кондратюк Ксения



Эссе 1

Реформы системы здравоохранения Грузии

После посещения Министерства здравоохранения, труда и социальных дел Грузии и прослушанной лекции от госпожи Tea Giorgadze о реформах, проведенных в системе здравоохранения за последние несколько лет, у меня сложилось четкое впечатление, как тяжело и страшно заболеть в данной стране, если твой месячный доход чуть выше среднего. Такое ощущение, что правительство страны в погоне за скорейшим переходом на рыночные отношения и полной либерализации общества, совсем не думало о реальных возможностях и готовности к таким реформам своих граждан.

По словам сотрудницы министерства, правительство страны стремилось к предоставлению населению более качественных и доступных медицинских услуг, так как после распада Советского Союза инфраструктура больниц находилась в плачевном состоянии, у докторов отсутствовали самые необходимые инструменты и медикаменты, а сам персонал уезжал работать за границу. Таким образом, было принято решение передать больницы и поликлиники в руки частных инвесторов и разрешить им строительство новых учреждений. В итоге, за последнее время в Грузии было построено более 130 новых медицинских учреждений, причем в разных регионах страны. Это, в свою очередь, должно было обеспечить доступность медицинского обслуживания для граждан. Однако, несмотря на то, что в данный момент в стране уже достаточное количество медицинских учреждений, большая часть населения не может себе позволить и половину из спектра предоставляемых медицинских услуг. Причиной этому являются их высокая стоимость.

Оценив сложившуюся ситуацию, новое правительство создало указ об обязательном базовом пакете государственного страхования для наиболее уязвимых категорий населения, к которым относятся пенсионеры, студенты, дети до 5 лет, несовершеннолетние лица с ограниченными возможностями и взрослые с ярко выраженными ограниченными возможностями, а также люди, живущие за чертой бедности. Данный пакет медицинских услуг предоставляет бесплатные врачебные консультации, бесплатную сдачу базовых анализов и софинансирование на 80% неотложных операций независимо от их стоимости. Все остальные услуги и даже мониторинг беременности, а также стоимость медикаментов граждане должны оплачивать из личных средств. А если таковых не имеется? Ответ очевиден. Именно поэтому уровень смертности в стране до сих пор находится на критической отметке (особенно это касается смерти при родах и младенческой смертности), что является неопровержимым доказательством того, что в существующей системе здравоохранения имеются явные недоработки.

Второй серьезной проблемой в здравоохранении Грузии является острая нехватка квалифицированного медицинского персонала в масштабах всего государства. Как нам объяснила госпожа Tea Giorgadze, данная ситуация сложилась из-за того, что многие хорошие специалисты эмигрировали за пределы страны, а молодых кадров пока

недостаточно, да и опыт как известно не приходит сразу, а учиться им особо не у кого. Особенно плачевная ситуация наблюдается в регионах.

Более того, существует ряд медицинских услуг, например, таких как пересадка внутренних органов, которые просто недоступны в Грузии. Поэтому граждане вынуждены выезжать за границу для получения необходимой медицинской помощи. А, как известно, данные операции стоят немалых денег, особенно для граждан из других государств. Однако на данном этапе Министерство здравоохранения не оказывает никакой финансовой помощи в данном вопросе.

Подводя итоги, хочется сказать, что система здравоохранения является одним из основных показателей благосостояния государства и населения. И на примере Грузии видно, что полная приватизация данного сектора невозможна, так как существуют социально незащищенные слои населения, которые страдают в первую очередь. И роль государства - позаботиться именно о них. Поэтому при всем стремлении к рыночным отношениям, в стране должны оставаться поликлиники и больницы, которые являются государственными учреждениями и пользование которыми, полностью покрывается за счет обязательной государственной страховки.

Источники:

1. <http://sakartvelo.ru/news/ukazany-kategorii-naseleniya-kotorye-mogut-polzovatsya-medstraxovkoi>
2. [http://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_здравоохранения,_труда_и_социальных_дел_\(Грузия\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Министерство_здравоохранения,_труда_и_социальных_дел_(Грузия))
<http://www.bizzone.info/common/1237066083.php>

Эссе 2

Тюремная реформа в Грузии

Одним из самых удивительных фактов, которые я узнала во время сессии в Грузии, оказалось то внимание, которое уделяет правительство страны проблеме тюрем и тюремных заключений. Почти на каждой лекции данная тематика была поднята в той или иной мере. В стране даже было создано специальное Министерство исправления и наказания, которое занимается всеми вопросами, связанными с тюремной системой в стране. Мне как жителю другого государства было вообще непонятно, почему столько сил и денег государство тратит на данную проблему, когда в стране много других, столь очевидных проблем. Однако прослушав лекции, пообщавшись с местными жителями в столице, и по приезду домой ознакомившись с информацией в Интернете, стал понятен такой ажиотаж по данному вопросу.

С 2004 года, когда президент Саакашвили объявил войну преступности в стране, количество заключенных в тюрьмах выросло в разы. Конечно, тюремная система не была готова к такому наплыву заключенных, тюрем просто не хватало, и люди жили по 40 человек в одной камере. Сами тюрьмы находились в ужасном состоянии: здания были полуразрушены, в медсанчастях не хватало медикаментов и докторов, отсутствовала какая либо инфраструктура (спортзал, библиотека). Люди, которые находились в заключении, подвергались избиению и надругательству со стороны служащих тюрьмы, а иногда даже пыткам. Уровень смертности в тюрьмах из-за туберкулеза достиг критической отметки. Все эти факты были обнародованы только накануне парламентских выборов в сентябре 2012 года, когда на оппозиционных каналах были выложены кадры из тюрем, на которых показывалось, как издеваются и избивают заключенных. Данные видео вызвали волну протеста среди всех жителей страны, акции протеста прошли почти по всем регионам

Грузии. На улицы вышли молодые люди, студенты, которые раньше политикой не интересовались вообще, но они не могли остаться равнодушными к таким явным нарушениям прав человека и жестокому обращению с людьми.

По словам нынешнего заместителя министра по исполнению наказаний Арчила Талаквадзе, на сегодняшний день после смены парламента, когда к власти в Грузии пришла оппозиционная партия, стали известны многие преступления и нарушения законов, которые совершались за время правления предыдущей партии. Новое правительство отправило в отставку министра исполнения наказаний, задержало людей, которые были причастны к пыткам, уволило многих надзирателей и начало проводить расследования по ряду дел, связанных с нарушениями прав человека. Кроме того, продолжилась программа по реконструкции и обустройству существующих зданий тюрьмы, оснащению их необходимым оборудованием, модернизации самого института тюрьмы как такового. Также парламентом был принят закон об амнистии, согласно которому третья часть всех заключенных будет выпущена на свободу в течение этого года, среди них около 185 лиц, которые считаются политическими узниками. Более того, в исправительных учреждениях были введены различные реабилитационные программы для заключенных, был открыт специальный диспансер для больных туберкулезом, а для желающих получить дополнительную или новую профессию стало возможным участие в различных образовательных программах. «Эта программа поможет заключенным безболезненно интегрировать в общество после выхода на свободу», – сказала Хатуна Калмахелидзе, министр по исполнению наказаний, пробации и юридической помощи Грузии. «Так как целью учреждений по ограничению свободы является реабилитация заключенных, а не их наказание».

Однако, в заключение хочется добавить, что несмотря на то, как радужно и оптимистично подают информацию о тюремной реформе, проведенной в Грузии, у меня возникает скептический вопрос, что будет делать правительство со всеми освобожденными по амнистии людьми, которые побывав в таких хороших условиях в обновленной и европейской тюрьме после выхода на свободу не смогут найти себе работу или жилье. Что им будет делать? И не появится ли у них желание совершить преступление и вернуться обратно в тюрьму?

Сейчас вы увидите фото до реформы, которые приняли грузинские власти для того, чтобы сделать жизнь лучше и после неё.





SCHOOL OF YOUNG MANAGERS IN PUBLIC ADMINISTRATION



SCHOOL OF YOUNG MANAGERS IN PUBLIC ADMINISTRATION



Источники:

1. <http://rustavi2.wordpress.com/2012/08/22/тбилиси-гжданская-тюрьма-№8/#more-2831>
2. <http://www.prime-news.ge/?p=35320&lang=ru>
3. <http://russian.eurasianet.org/node/59743>

Эссе 3

Экономические реформы в Грузии

Так получилось, что первым государственным учреждением, в котором нам довелось побывать в Грузии, оказалось Министерство экономики. Сразу бросился в глаза довольно молодой возраст сотрудников, который, как оказалось, в среднем не превышает 40 лет. Молодой человек, который проводил лекцию, оказался советником министра по финансовым вопросам. На вид ему было не более 25 лет. Однако, несмотря на столь молодой возраст, он проучился несколько лет в Европе и вернулся на родину, так как видел, что ситуация в стране стала лучше и тут есть перспективы для будущего развития. Конечно, такой молодой возраст сотрудников может смутить и вызвать подозрения, что им не хватает опыта и закалки, однако по истечении лекции ни у кого не сложилось впечатления о некомпетентности или неграмотности данного человека. Мне кажется, это было для нас наилучшим и даже наглядным примером прогрессивности реформ, проводимых правительством Грузии.

Несомненно, успех грузинских экономических реформ налицо – произошло заметное улучшение условий ведения бизнеса, значительно сократился объем и количество налогов, уменьшилось количество необходимых лицензий и разрешений, а также были значительно упрощены многие государственные процедуры. Приватизация государственного имущества прогрессирует, что способствует росту и развитию частного сектора. Политика приватизации действует по принципу, что «продать можно абсолютно все, кроме совести». Что в принципе и произошло, в государстве почти не осталось государственного имущества, почти все (стратегические предприятия, дороги, леса, реки, озера) принадлежит частным владельцам. Даже здравоохранение, здесь правительству пришлось признать, что медицина все равно фактически платная, а от коррупции в этой сфере можно избавиться, лишь создав новую систему.

Также произошла реформа в таможенном законодательстве – были упрощены многие административно-таможенные процедуры, произошло сокращение количества тарифов и тарифных ставок. Все это было сделано для улучшения инвестиционной среды в стране. Однако отсутствие таможенных барьеров способствует увеличению импорта. Возникает ситуация, когда дешевле импортировать в страну товар, чем наладить его производство в самой Грузии. Таким образом, развитие производства и сельского хозяйства в стране автоматически становится под угрозой.

Еще одной радикальной реформой можно назвать борьбу с коррупцией, которая развернулась на всех уровнях государства. Были проведены антикоррупционные мероприятия, которые значительно улучшили фискальное администрирование и сократили масштаб теневой экономики страны.

Однако, несмотря на все эти во многом позитивные факты, уровень безработицы в стране довольно высок и составляет около 15 %. Средняя зарплата - около 400 USD, это при том, что цены за квартплату вместе с коммунальными платежами составляют около 200 USD. Число людей, живущих за чертой бедности, довольно высокое.

Кроме того, в стране отсутствует антимонопольный орган, который бы регулировал отношения на рынке, что в свою очередь способствует образованию крупных монополий, которые будут диктовать свои условия на рынке, а это противоречит принципам свободной торговли. Однако, как нам заявили в Министерстве экономики, что уже сейчас готовится законопроект о создании подобного органа, и к концу 2013 года планируется, что он начнет свою работу.

Таким образом, можно долго спорить о плюсах и минусах экономических реформ, проводимых в Грузии, однако ни в коем случае нельзя отрицать тот факт, что из всех стран на постсоветском пространстве Грузия является, наверное, наиболее успешным

реформатором. Как сказал один из известных российских политологов Андрей Епифанцев: «Мы не знаем других примеров столь радикальной ломки старого государственного аппарата и таких глубоких преобразований в экономической сфере». От себя хочется добавить, что для меня главной заслугой грузинских реформ является то, что они привели к изменению менталитета народа, а именно появилось четкое понятие своих прав и желание бороться за эти права, изменилось отношение к коррупции. Ну и самое главное, появилась вера в себя и в свои силы, а также уверенность в том, что, несмотря на все трудности, эти реформы – шаг навстречу процветанию.

Источники:

1. <http://www.mk.ru/politics/interview/2011/03/15/572731-blesk-i-nischeta-gruzinskih-reform-.html>
2. http://economics.lb.ua/world/2012/08/20/166294_plyusi_minusi_reform_gruzii.html
3. http://www.mfa.gov.ge/index.php?lang_id=RUS&sec_id=77
4. <http://www.bizzone.info/government/>



Корзун Екатерина



Погружение в грузинский контекст состоялось еще дома и началось с разговора в аэропорту Минск 2 с гражданином Грузии, уверявшего, что оставил «нормальные» деньги в закромах нашей Родины (приезжал в Беларусь для охоты на дикого кабана, естественно, не пропитания ради, а организации досуга, развлечения и всяческого удовольствия).

3-часовой перелет, 3-часовой сон и продолжение знакомства с уполномоченными лицами, оставившее послевкусие невероятности всего происходящего.

Неожиданно, но, оказывается, для реформирования различных сфер экономики, с тем, чтобы первые результаты дали о себе знать прямо сейчас, через 4-5 месяцев внедрения «нового» подхода, достаточным является наличие политической воли первых лиц государства.

И тогда, видимо, зависимость от внешнего финансирования, госаппарат, построенный на приверженности политических взглядов, лидер государства, попавший в опалу у своего народа - все то, что декларируется как основные признаки глубокого политического кризиса, становится если не малозначащим, то уж, по крайней мере, существенно не мешает проведению курса оздоровления экономики и государственного управления.

По-крайней мере, подобная этикетка подавалась во время многочисленных встреч, такое мнение оформилось после бесед с таксистами, официантами и прохожими, легко вступающими в разговор.

И из такой выборки создалось впечатление, что все грузины являются членами партии единоклассники, искренне поддерживают действующую власть в лице коалиции «Грузинская мечта», готовые потерпеть еще чуть-чуть во имя справедливости, на пользу политзаключенным.

Подросток, именуемый Грузия, сознает свои успехи, гордится вниманием, ему оказываемым, и принимает всю заслуженность такого положения.

Однако то было только первое впечатление, спровоцировавшее интерес к стране и тому, что действительно происходит.

От каких объективных данных мы вправе отталкиваться:

1. 55% зарегистрированных избирателей (количество которых, к слову сказать, составило около 3,6 млн из почти 4-х млн населения страны!!! (что говорит о многочисленной диаспоре, обладающей активным избирательным правом)) отдало свои голоса за коалицию «Грузинская мечта», что позволило последней получить 85 мандатов из 150 возможных в грузинском парламенте.
2. 40% избирателей проголосовало за партию «Единое национальное движение», лидером которой является действующий президент Грузии – Михаил Саакашвили, закрепив за последними 65 мандатов¹⁵.

Такое распределение голосов, в первую очередь, ярко иллюстрирует два обстоятельства:

¹⁵ Парламентские выборы в Грузии (2012). Источник: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Грузии_\(2012\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Парламентские_выборы_в_Грузии_(2012))



1. современное грузинское общество весьма поляризовано, единодушной поддержки «Грузинской мечты» и ее лидера Б. Иванишвили нет (помимо прочего, половина мест в парламенте распределяется через голосование по пропорциональной избирательной системе, т.е. мы вправе полагать, что мнение меньшинства в распределении мандатов и представлении мнения разных социальных групп отражение в грузинском парламенте получило);

2. в том числе, не все так просто и со сторонниками каждого из политических лагерей. Например, сама коалиция «Грузинская мечта» состоит из нескольких партий, как левого, так и правого идеологического направления. Главным локомотивом коалиции является одноименная партия «Грузинская мечта – демократическая Грузия». Главными партнерами в коалиции стали партии либерального толка «Республиканская партия» действующего спикера парламента Давида Усупашвили и партия «Свободных Демократов» действующего министра обороны Грузии Ираклия Аласания. Другие партии, представленные в коалиции, не являются ключевыми¹⁶.

(Практически сразу после успешных для «Грузинской мечты» выборов состоялся «кадровый конфликт» между участниками коалиции, продемонстрировавший несогласованность личных амбиций лидеров коалиции¹⁷).

Естественно, что и в рядах оппозиционного сейчас «Единого национального движения» не наблюдается единого с президентом мнения в отношении ряда вопросов, что подтверждается итогами голосования в парламент¹⁸, и также демонстрирует разобщенность внутри президентского «лагеря».

При этом мы не можем не заострить внимание на положительном примере силы объединения, когда за один год существования и активной совместной деятельности оппозиционные силы добились реальных результатов – мирного завоевания власти (показательный для современной Республики Беларусь пример).

Следующий момент, явно бросающийся в глаза во время выступлений действующих чиновников и представителей НГО - послевыборная эйфория (иногда возникали параллели с советским энтузиазмом сделать пятилетку в 4 года), которую, по моему мнению, смело можно назвать преждевременной по нескольким причинам.

За время правления Саакашвили были созданы достаточно комфортные отношения власти и гражданина (например, трата 10 минут на получение водительского удостоверения; регистрацию транспортного средства и т.п.), проведенные реформы в целом улучшили положение отдельно взятого человека (уровень преступности и коррупции, честные выборы, выплата пенсий, сфера образования, состояние дорог, газоснабжение, борьба с наркоманией, вывоз отходов (т.е., в равной степени как вопросы повседневной важности, так и уровня «надстройки») - по мнению грузин, согласно опросу, улучшились в сравнении с 2008г.)¹⁹:

1. Налоговая реформа, в результате которой количество прямых налогов в стране сократилось с 20 до 7, сама процедура их уплаты упростилась, объявлена амнистия по доходам до 2004г. и др.;

¹⁶ Многопартийная Грузия. Источник: <http://kavpolit.com/mnogopartijnaya-gruziya/?print>

¹⁷ Первый серьезный кризис в правительстве Грузии. Источник: <http://www.contact.az/docs/2013/Politics/012300025699ru.htm#.UVmEiBfYfQ>

¹⁸ Парламент Грузии освободит “российских шпионов”. Источник: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2012/12/121229_georgia_parliament_russia_spies.shtml

В Грузии утвердили состав правительства Иванишвили. Источник: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2012/10/121025_georgia_cabinet_vote.shtml

Парламент Грузии после споров ограничил права президента. Источник: http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/03/130321_georgia_constitution_changes_agreed.shtml

¹⁹ Public attitudes in Georgia. November 2012 survey. Источник: <http://www.ndi.org/files/Georgia-Nov-2012-Political-Survey-ENG.pdf>



2. Реформа здравоохранения привела к тому, что значительная часть медицинских учреждений была передана в частные руки, введены системы медицинского страхования и государственного финансирования пациентов (не медицинских учреждений);
3. Выход из энергетического кризиса, когда за сравнительно короткий промежуток времени страна, где электричество включали на несколько часов в сутки, стала экспортировать электроэнергию соседям;
4. Существенное сокращение преступности за счет реформирования правоохранительной системы (обновление кадрового состава, новые автомобили и инвентарь, новые полицейских участки, увеличение зарплаты служащим, введение системы полицейских патрулей), успешная борьба с коррупцией (уровень восприятия коррупции в 2003 году с 124 места переместился на 51 в 2012г.)²⁰;
5. Реформирование судебной системы (пожизненное назначение судей, четкое разделение первой и второй судебных инстанций, создание независимого совета юстиции);
6. Реформирование армии (контрактная форма найма, возможность дважды официально откупиться от службы и др.);
7. Деятельность института народного защитника;
8. Высокая активность институтов гражданского общества;
9. Зарабатывание «очков» в пользу Грузии на международной арене за счет создания благоприятного инвестиционного климата, проведения либеральных реформ и др.

Эти и другие меры существенно повлияли на рост деловой активности внутри страны: согласно рейтингу Doing Business, Грузия по такой категории, как лёгкость ведения бизнеса, занимает 9-е место в мире, по получению разрешений на строительство – 3-е, по регистрации прав собственности – 1-е, по легальным возможностям получения кредита – 4-е²¹.

Поэтому странной показалась тактика грузинских чиновников, отрицающих либо замалчивающих заслуги предыдущей администрации, не признающих, что без накопленного Саакашвили опыта не было бы и «Грузинской мечты», и экономических достижений, и высоких мест в международных рейтингах. В том числе, и парламентарий на встрече признал, что глубоких отличий в видении подхода в развитии страны между старой и новой администрациями нет, и все противоречия сводятся к субъективной стороне, в т.ч. противостоянию политических фигур Саакашвили и Иванишвили, которое проявляется как на внутренней, так и международной аренах²².

Несмотря на непопулярные меры (например, за один день были уволены 18 тысяч сотрудников МВД²³), критику как методов, так и личности президента, можно говорить, что в стране в определенной степени был достигнут консенсус по базовым ценностям – ориентация на демократические установки, евроинтеграцию (согласно опросу, больше половины респондентов ответили, что Грузия определенно идет в правильном направлении или в основном в правильном, при этом сравнительно такое же количество участвующих в

²⁰ <http://www.transparency.org/>

²¹ <http://doingbusiness.org/>

²² Михаил Вардзелашвили. Грузия вышла из моды. Источник: http://www.bigcaucasus.com/events/topday/15-03-2013/82764-Caucas_in_Georgia-0/

²³ Вера Кобалия. Почем лидеры для народа. Источник: <http://www.mk.ru/specprojects/free-theme/article/2013/02/17/813829-pochem-lideryi-dlya-naroda.html>



опросе подтвердили, что с их точки зрения Грузия – демократическое государство или развивается в таком направлении)²⁴.

Выходит, что основная заслуга предыдущей администрации: создание фундамента для здорового функционирования и выполнения своих функций государственным аппаратом, - была выполнена и весьма успешно (Согласно опросам населения в 2012 году грузины достаточно высоко оценивают работу государственных институтов, таких как парламент, суд, как таковых без привязки к их лидерам²⁵).

По моему мнению, в этом и заключается ценность проведенных реформ государственного управления, когда учитывается не политический вес отдельно взятой фигуры или конкретного действия (это, безусловно, играет роль в управленческой деятельности, но, скорее, несет производный характер, т.к. представляет собой отдельный случай в уже сформированных «правилах игры», с которыми знакомо население и которые им признаются).

Примечательно то обстоятельство, что, несмотря на принятие «западной» модели как эталона, кажется, что существовавшая ранее неформальная политическая культура, когда должности в госаппарате занимают политики по принципу разделения взглядов правящей партии, или когда глава города утверждает, что обсуждение вопросов происходит не в рамках общественных слушаний и/или личного приема граждан в кабинете, но во время прогулок по кварталу, похода в магазин и т.п., нигде не исчезла. Поэтому создается впечатление, что коммуна здесь зародилась еще до прихода коммунистов к власти, и решение вопросов всегда будет носить кулуарный характер. Не зря каждая официальная встреча с чиновником проходила в присутствии его команды: девушки с фотокамерой, иногда с участием людей в спортивных костюмах, напоминавших, скорее, друзей по двору, нежели чиновников или экспертов.

Таким образом, по итогам визита в Грузию можно выделить основные источники, задействовав которые возможно говорить о прогнозируемом успехе преобразований в сфере государственного управления:

1. Нет необходимости выдумывать своего собственного пути, когда на поверхности существует огромное количество как успешных примеров, так и провалов в части проведения реформ;
2. Наличие политической воли руководства страны, в т.ч. принимать непопулярные меры, брать на себя ответственность за их реализацию;
3. В первую очередь, проведению подлежат важные институциональные реформы: создание работающих государственных институтов, - так как на их основе закладываются «правила игры». Реформирование должно сопровождаться постоянной работой со своими гражданами. (Президент Саакашвили в одном из интервью признал, что основной ошибкой своей администрации считает, что последняя превратилась в чистых управленцев, которые не объясняли населению суть проводимого курса²⁶).
4. Обновление кадрового состава за счет увольнения низкоэффективных сотрудников и привлечения молодых талантливых специалистов, для чего необходимо последним

²⁴ Public attitudes in Georgia. November 2012 survey. Источник: <http://www.ndi.org/files/Georgia-Nov-2012-Survey-ENG.pdf>

²⁵ Public attitudes in Georgia. November 2012 survey. Источник: <http://www.ndi.org/files/Georgia-Nov-2012-Political-Survey-ENG.pdf>

²⁶ Интервью Михаила Саакашвили: человеку иногда надоедает его жена, как народу – правительство. Источник: http://tvrain.ru/articles/intervju_mihaila_saakashvili_cheloveku_inogda_nadoedaet_ego_zhena_kak_narodu_pravitelstvo-336082/



- дать возможность получить качественное образование, создать перспективы на госслужбе, привлечь в государственные органы, подняв престиж работы в них;
5. Экономическая либерализация (сокращение налоговой нагрузки, приватизация, упрощение бюрократических процедур);
 6. Демократизация, улучшение внешнего имиджа государства.



Кузьменкова Дарья



Реформы в Грузии

Реформы Грузии: грузинское чудо или временный рост благодаря «вливаниям» Запада? Взгляды экспертов, обозревателей и просто обывателей настолько разнятся, что очевидным становится одно: те процессы, которые были запущены в стране после «революции роз», уникальны и неординарны, раз вызывают столь оживленную дискуссию.

После распада СССР перед Грузией встал целый ряд проблем: стремительно ухудшающиеся показатели экономики, разваливающаяся инфраструктура, политическая нестабильность и нарастающие противоречия внутри страны (гражданская война). Реформирование страны началось с 1995 года и, несмотря на некоторые первоначальные успехи, ситуация в стране по-прежнему оставалась плачевной (инфляция, массовая бедность, коррупция и пр.) Кардинально положение страны стало меняться с приходом новой силы –

Саакашвили и его команды. На сегодняшний день Грузия добилась существенных успехов, о чём красноречиво свидетельствуют места, занимаемые страной в международных рейтингах и высокая оценка независимых экспертов. Причиной этому является смелый либеральный курс реформирования государства, направленный на комплексное освобождение политического и экономического курса.

В реформах, проведенных в Грузии, можно условно выделить три тенденции: деbüroкратизацию, приватизацию и либерализацию.

Деbüroкратизация. Существовавший госаппарат был неэффективным с одной стороны, из-за своей «раздутости» и, вследствие этого, дублирования должностей и функций, и, с другой стороны, по причине высокой коррумпированности, которая настолько укоренилась, что считалась нормой в обществе. Для успеха последующих реформ необходимо было воссоздать работающий, гибкий госаппарат. Именно поэтому первые проведенные реформы были направлены на сокращение численности чиновников, борьбу с коррупцией и выработку стратегии каждого отдельного министерства. В результате реформ «общее количество министерств было сокращено с 18 до 13. 18 госдепартаментов были преобразованы в подведомственные министерствам учреждения, причем общее количество подведомственных агентств и учреждений уменьшилось с 52 до 34, а численность сотрудников министерств и ведомств снизилось почти вдвое».²⁷ Целые министерства сокращались, а на смену старым чиновникам приходили молодые, прогрессивные сотрудники, получившие блестящее образование за рубежом и готовые реализовывать полученные навыки на практике. В таком подходе была двойная логика: эти люди не только руководствовались новыми принципами в работе, но и были «новичками» в гос. секторе, что гарантировало разрушение прежних коррупционных связей. Подтверждением достигнутых результатов свидетельствует тот факт, что «по индексу восприятия коррупции», опубликованному в 2012г., Грузия заняла 51 место из 183 стран.²⁸

²⁷ Л.А. Буракова «Почему у Грузии получилось», с. 63

²⁸ Transparency International 2012, Global Corruption Perception Index



А по опросам Международной финансовой корпорации всего лишь 2% жителей Грузии давали взятки либо слышали от кого-то о даче или получении взятки.

В качестве яркого примера можно привести *реформу правоохранительных органов*. В 2004 году была упразднена служба ГАИ и создана патрульная полиция. Всех сотрудников уволили и взяли на работу специалистов, прошедших строгий конкурс. Из-за сокращения численности работников существенно повысились зарплаты. Были вложены значительные средства в реформирование материальной базы полиции (закупка автомобилей, строительство участков – «концепция прозрачной стены», ремонт дорог). За получение взятки предусматривалось серьёзное наказание вплоть до лишения свободы до 10 лет. Таким образом, появилось фактически новое министерство с некоррупцированными и профессиональными сотрудниками, вызывающими доверие у местного населения.

Перемены наметились в военном секторе, где взяли курс на повышение профессионализма военных. Появились различные программы тренингов и переобучения персонала, обучение проходило по стандартам НАТО. За годы реформ армия Грузии была переведена на контрактную систему. Служить в армии стало престижно.

Инновационной и показательной была *реформа публичного реестра имущества и гражданского реестра*. После ряда преобразований и министерских реорганизаций возникла публичная служба с внедренной системой электронного документооборота и принципом «одного окна». Это позволило не только существенно повысить эффективность работы, но и полностью ликвидировать коррупцию. Больше не было необходимости собирать справки по различным министерствам, давать взятки и тратить огромное количество времени на очереди и поездки. Время обработки запросов сократилось вплоть до 1 дня.

Изменения коснулись и *уголовного законодательства*. После распада советского союза Грузия «славилась» своей разросшейся сетью «воров в законе». Принятие беспрецедентного закона об организованной преступности и рэкете способствовала подрыву воровского сообщества. Одновременно с этим в уголовное законодательство вносились изменения с акцентом на права человека. Это отразилось в расширении полномочий генерального прокурора, контролирующего проведение следствий, в сокращении сроков предварительного следствия и содержания под стражей, в праве на проведение собственного расследования подсудимым. Начались *реформы пенитенциарной системы*. Средства вкладывались в обновление тюремной инфраструктуры, строительство тюрем с отдельными камерами. Среди реформ, проведенных в Грузии за последнее десятилетие, реформы в этой области вызвали наибольшее количество вопросов. В сентябре 2012 года были обнародованы шокирующие факты обращения с заключенными в грузинских тюрьмах, вскрывшие серьёзные проблемы пенитенциарной системы: перенаселенность тюрем, отсутствие условий для жизни человека, перекрытие доступа заключенным к медицинским услугам, пытки и издевательское отношение, унижающие человеческое достоинство. Положение пенитенциарной системы плохо вписывалось в концепцию либерализма, прозрачности и открытости государства. С конца 2012 года, с приходом новой, оппозиционной политической силы, началась новая волна реформ в секторе. И хотя выводы пока делать рано, определенных успехов за столь короткий срок удалось добиться.

Были предприняты попытки реформировать *судебную систему* в сторону её независимости. Был создан Высший Совет Юстиции, ответственный за назначение судей. Президент больше не имел права назначать судей, была введена практика пожизненного назначения судей – серьёзные шаги на пути к независимости и непредвзятости судебной власти. Был введен единый экзамен для судей, адвокатов и прокуроров, и Высшая школа Юстиции несла ответственность за повышение квалификации сотрудников. Созданная Конференция судей являлась органом судебного самоуправления, которая была призвана



сбалансировать деятельность судов и, опять-таки, сделать их более независимыми. Намерения реформы были благими, но, судя по некоторым нашумевшим историям и не самым высоким мировым оценкам, судебной системе так и не удалось обрести желаемую и так необходимую для либерального государства независимость. Согласно Heritage Foundation, эффективность судов остаётся низкой и они всё ещё сильно подвержены политическому воздействию и «верховой» коррупции.

Упрощение бюрократических процедур в государстве и всеобщая борьба с коррупцией – это путь в сторону создания эффективного публичного государства. Реформы подобного характера напрямую учитывают интересы граждан и вызывают доверие у населения. Реформы этого направления несомненно привели к позитивным изменениям в государстве, но, вместе с тем, начинают появляться и первые негативные тенденции, вызванные вероятнее всего, определенными ошибками в проведении реформ.

Одной из самых популярных реформ Грузии, известной по всему миру, стала широкомасштабная приватизация. Весь курс государства в этом направлении хорошо описывается фразой, произнесенной предпринимателем и влиятельным грузинским политиком Кахой Бендукидзе «Продаётся всё, кроме совести». На аукцион были выставлены крупнейшие предприятия страны. Такой тактикой государство преследовало сразу три цели: пополнение бюджета, трансформацию государственной собственности в более эффективную и конкурентоспособную частную, борьбу с коррупцией. Положительным итогом приватизации стал бурный приток иностранных инвестиций в страну, рост ВВП и среднего дохода населения. Логика такой реформы проста – если у государства не хватает ресурсов, чтобы поддержать ту или иную отрасль, лучше передать её хозяину, который сумеет навести в ней порядок. Вложенные средства помогут «воскресить» то или иное предприятие и поспособствуют созданию дополнительных рабочих мест для населения.

Так, реформе подвергся *энергетический сектор*: был ликвидирован единый оптовый рынок энергетики, появились частные владельцы; поднялись тарифы (единообразно) и изменилась их политика (стоимость электроэнергии была привязана к уровню потребления). В качестве альтернативного источника энергии начали использовать гидроэнергетику. После реформы произошел радикальный подъем, Грузия превратилась из импортера электроэнергии в экспортера, впервые за многие годы было налажено бесперебойное электроснабжение Тбилиси и регионов. Во многом такой успех грузинской экономики зависел от иностранной финансовой помощи, которая привела к увеличению внешнего долга страны.

Приватизации подверглось и сельское хозяйство. Планировалось передать в частную собственность до 460 га земли, продолжая реформу, начатую с 1992 года, когда участки земли были бесплатно переданы жителям во владение либо долгосрочную аренду. Новая волна реформ позволяла арендаторам выкупать землю в личное владение на льготных условиях и с рассрочкой до 9 лет. Несмотря на проводимую реформу, значительного роста с/х не произошло. Из-за избытка иностранной валюты в государстве (вследствие иностранных грантов) увеличивался импорт с/х товаров, что отрицательно влияло на развитие с/х и привело к существенному снижению объемов продукции.

Радикальные перемены коснулись здравоохранения и сферы социальной защиты. За некоторым исключением все больницы были переданы в частное владение, а медицина перешла на систему страхования. По плану «100 новых больниц Грузии» за право строить больницу в Тбилиси (в экономически выгодном регионе) инвесторы получали «в нагрузку» провинциальные больницы и сельские амбулатории и обязались при учреждении общего профиля создавать специализированные отделения. Благодаря реформе больничная инфраструктура была полностью отреставрирована и стала отвечать современным стандартам, но есть и обратная сторона: какой бы справедливой и рыночной реформа ни



была, слишком много людей стало не в состоянии оплачивать медицинские услуги и оказались отрезанной от мед. помощи. Система медицинского страхования больше подходит для общества с более высоким уровнем благосостояния, жители Грузии же не смогли перестроиться на новую систему. «Всего по состоянию на 2009г. медицинскую страховку имели 1.4 млн граждан Грузии. На 2012г. минимум половина населения страны лишена доступа к страхованию».²⁹ Сложившаяся тяжелая ситуация вынудила государство отклониться от либерального курса и пересмотреть систему выявления нуждающихся в гос. помощи. На настоящий момент около 1 млн человек получают бесплатную медицинскую страховку, предусмотрены льготы для школьников и пенсионеров, 420 тысяч человек получают целевую финансовую социальную помощь.

Либерализация подразумевала свободу во всём, в частности, в обществе и экономике. Все реформы были продуманы таким образом, чтобы ограничить роль государства и позволить обществу развиваться по свободным рыночным отношениям. В рамках этой тенденции можно выделить следующие реформы:

-упразднение *антимонопольной службы*, препятствующей, по мнению государства, свободному ценообразованию и конкуренции; реформа привела к негативным последствиям – полное отсутствие контроля создало благоприятную среду для создания картелей и сговоров монополистов, о чём свидетельствуют неоправданные завышения цен на зерно, лекарства и топливо.

-реформа *налогообложения* (амнистия налоговых задолженностей, числившихся на фирмах до 2004 года, сокращение количества налогов до 6 к 2008г.), что позволило вывести местный бизнес из тени и создать весьма благоприятные условия для инвесторов; и ряд других послаблений для упрощения ведения бизнеса и повышения его привлекательности. Реформа имела огромный успех, вопреки сокращению количества налогов, количество средств, поступающих в бюджет, не только не сократилось, но и увеличилось. Однако в последнее время всё чаще стали говорить о превышении должностных полномочий налоговой полицией и существовании «элитарной» коррупции.

-упрощение получения/упразднение *лицензий и разрешений* (строительство, лесное хозяйство), а также *реформа стандартизации и сертификации* (продукты питания, импортные продукты, лекарства). Реформа упростила ведение бизнеса и сделала Грузию ещё более привлекательной для инвесторов. Фактическое упразднение института лицензирования до сих пор не привело к серьёзным проблемам. Качество производимых товаров и предоставляемых услуг регулируется рыночными отношениями и уголовной ответственностью, которую никто не отменяет в случае серьёзных нарушений.

-реформа *трудового кодекса*, убравшая государство из отношений работник-наниматель. Логика проста: труд – это товар, а значит, в силу должны вступать рыночные отношения, где выживает сильнейший. Для Грузии, страны с очень высоким уровнем безработицы, такая система поспособствовала ущемлению прав работников, которые зачастую вынуждены работать в условиях, не соответствующих мировым нормам, чтобы не лишиться рабочего места.

Проведение комплексного реформирования Грузии стало возможным исключительно благодаря политической воле. Главное в реформах Грузии – это то, что они направлены на людей и их интересы, а не на государственные институты. Все усилия прикладываются для того, чтобы создать открытое государство с прозрачными и понятными механизмами работы, готовое вести диалог со своим гражданским обществом. Государство, в котором посты занимают обычные люди, а гражданское общество придерживается активной позиции. Одной из главных ошибок реформ был нарушение механизма связи общества и государства. Для успеха продолжения реформ необходимо помнить про такой важный

²⁹ Н.Мендкович «Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось», с.94

принцип работы публичного государства, как открытый диалог, только таким образом можно следить за реальной успешностью реформ.

Подводя общий итог реформам, можно сказать, что в целом они имели серьёзный успех. Первые достижения уже получены, а о результатах последующих реформ говорить пока рано. Те проблемы, с которыми сталкивается страна в настоящее время (дефицит торговли, большой внешний государственный долг, инфляция, социальная бедность и безработица) – это симптомы страны с транзитной экономикой, проходящей через процесс реформирования, а реформы, особенно радикальные, не могут проходить безболезненно. Определенные наметившиеся негативные тенденции и спад реформ должны заставить руководство внести коррективы в ход реформ, учитывая принципы прозрачности и гласности и не забывая о смене властей. Любая власть со временем обрастает связями и обязательствами, поэтому периодически её нужно «обнулять».



Купчя Александр



Эссе 1

Воры в законе
(“Criminals in Law”)

или

Сказ о том, как грузины преступность победили

Небезызвестный Глеб Жеглов говорил: «Вор должен сидеть в тюрьме, и людей не волнует, каким образом я его туда посажу». Похоже, именно этим принципом руководствовались и власти Грузии под руководством партии *Единое национальное движение*, когда поставили в качестве задачи искоренение организованной преступности в своей стране. Победить преступность было решено обезглавив её и лишив правящей верхушки в лице так называемых «воров в законе».

Слов нет: борьба с преступностью – не только деятельность государства во благо общества, но и его непосредственная задача и одна из основных функций. По словам грузинских экспертов, к моменту распада Советского Союза Грузинская ССР

являлась поставщиком так называемых «воров в законе» для всего Союза. Примем на веру данное утверждение, не имея возможности проверить реальное состояние дел и не вдаваясь в корни причин такого положения. Допустим, что действительно так и было.

Сам по себе термин «вор в законе» своими корнями уходит даже не в советское, а в дореволюционное имперско-российское прошлое. «Воры в законе» как элитная каста преступного мира на просторах бывшей Российской Империи существуют на протяжении не менее сотни лет, играя ключевую роль в управлении жизнью не только в местах лишения свободы, но и преступного сообщества на воле.

Бороться с организованной преступностью власти Грузии решили быстро и для этой борьбы изобрели новый метод. Изобретением грузинских следователей стала съёмка на видеокамеру потенциального подозреваемого, которому предлагалось ответить на простой вопрос: является ли он вором или нет. Тех, кто отвечал утвердительно, сажали в тюрьму. Казалось бы, что тут такого? Ведь ещё Вышинский в бытность свою Генеральным прокурором СССР полагал, что признание есть царица доказательств. «Назвался груздём – полезай в кузов». В чём же тогда состоит «ноу-хау» грузинских правоохранителей? Дело в том, что по понятиям криминального мира настоящий «вор в законе» не может публично отказаться от того, что он – вор. Такой отказ является серьёзным проступком и, будучи заснятым на видеокамеру, может стать весомым компроматом в глазах коллег по преступному сообществу. Таким образом, государство использовало понятия криминального мира против самих же «воров». Это, наверное, эффективно, но, безусловно – незаконно.

Итогом такой борьбы стал фактический исход «воров в законе» из Грузии. Власти радостно рапортуют о том, что в Грузии не осталось ни одного «вора в законе», во всяком случае, на свободе. Допустим, что так оно и есть. Вот только можно ли это считать победой над организованной преступностью? Можно ли вообще бороться с преступностью незаконными методами?

Примечательно, что «воры в законе» стали главной мишенью борьбы не только режима Михаила Саакашвили, но в своё время привлекли внимание спецслужб и



действующего белорусского режима. Гражданин Беларуси Владимир Аркадьевич Клещ, известный в криминальном мире под кличкой «Вова Щавлик», пропал при невыясненных обстоятельствах 10.12.1997 г. Его местонахождение до сих пор неизвестно, однако каждому, кто знает о существовании в Беларуси «эскадронов смерти», понятно, что обнаружить этого человека в ближайшее время и живым вряд ли удастся.

29 октября 2001 года аналитическая программа «Панорама» Белорусского телевидения показала фрагмент выступления Александра Лукашенко в Гомеле, в котором тот затронул тему деятельности криминальных авторитетов. Действующий глава государства сообщил, что еще пять лет назад *«через определенных жуликов»* он предупредил криминальных лидеров: *«Не дай Бог где-то вы создадите обстановку криминальную, я вам поотрываю всем головы»*. Лукашенко также рассказал, что у него в сейфе лежит подготовленный МВД список всех белорусских уголовных «авторитетов». *«Мы знаем всех, и не дай Бог им шевельнуться!»*, — сообщил Лукашенко. Разгорячившись, белорусский руководитель продолжил откровения: *«Был случай, когда они неправильно себя повели. Помните вы этих «щавликов» и прочих. Где они сейчас? Поэтому в стране порядок и все довольны»*.

«И все довольны...» Похоже, так же считают и грузинские власти, рапортуящие о своей преждевременной победе над организованной преступностью.

Так где же «Щавлик»? Похоже, что там же, где исчезнувшие политики Гончар и Захаренко, предприниматель Красовский и телеоператор Завадский. *«И все довольны...?»*

Судя по всему, белорусские «воры в законе» учли печальный опыт «щавликов и прочих», потому как дружно покинули территорию «синеокой», а иные, как, например, легендарный «Бельмо» (Лев Эпштейн) ушли в мир иной. Абсолютная власть желает быть абсолютной и не терпит конкуренции. А борьба с преступностью — лишь повод для абсолютизации власти.

Совсем недавно белорусские власти отрапортовали о серии задержаний на территории России целого ряда «воров в законе» белорусского происхождения. Среди задержанных в основном относительно молодые, «коронованные» на прошлогодней сходке в Объединённых Арабских Эмиратах «воры в законе»: Павел Алексиевич («Паштет»), Руслан Лебедев («Лебедь»), Александр Медведев («Медвежонок»), Олег Герасимович («Муму»). У задержанных в разное время и в разных местах «воров» были обнаружены разнообразные психотропные либо наркотические вещества: от 1,5 гр. кокаина до 15 гр. гашиша, что и стало формальным поводом для ареста. Похоже, что российские правоохранители, в отличие от грузинских, пока ещё не полагаются целиком на силу видеопризнаний, а предпочитают действовать по старинке методом подбрасывания пакетика с порошком.

Задержание «Медвежонок» 15 марта этого года совпало по времени с судом, который в Гомеле приговорил скрывавшегося в России Александра Кушнерова («Кушнер») к двум годам лишения свободы за уклонение от превентивного надзора. Власти одной из стран Западной Европы депортировали за нарушение миграционного законодательства и передали белорусским правоохранителям Дмитрия Галева («Галей»), которому сейчас угрожает до 15 лет лишения свободы с конфискацией имущества. Так что процесс идёт.

Остаётся только надеяться, что в ходе борьбы с оргпреступностью отечественные «слуги Фемиды» руководствуются в основном не логикой Глеба Жеглова, а убеждениями Володи Шарапова. Того же хочется пожелать и грузинским правоохранителям, тем более, что, как известно, «свято место пусто не бывает» и, при сохранении условий для существования в стране оргпреступности, вместо посаженных в тюрьмы «воров в законе» неизбежно появятся вновь «коронованные».

P.S. См. фото ниже:



Слева направо: Лев Эпштейн («Бельмо») и Владимир Клец («Щавлик») на могиле Петра Науменко («Наум») – фото предоставлено Ваhti Tbiliski

Эссе 2

Грибница правды («House of Justice»)

Проезжающие вдоль набережной по центру Тбилиси гости грузинской столицы неизбежно обращают внимание на современное здание необычной архитектуры: на открытом со всех сторон пространстве в центре города произрастают гигантские грибы, шляпки которых уходят высоко в небо, а корни надёжно вросли в городской асфальт. Местные жители метко окрестили это строение, называя его не иначе, как «Грибы», официально же оно именуется Домом юстиции. Появилось это сооружение совсем недавно (официально открыто 21 сентября 2012 г.), выросло, как грибы после дождя и стало настоящим вызовом существованию в Грузии такого явления как коррупция.

Что ни говори, а коррупция – зло интернациональное, присутствующее в большей или в меньшей степени везде, где существует государство, даже в предельно благополучных скандинавских странах. В Грузии же к началу 2000-х это явление достигло максимального расцвета. Достаточно вспомнить, что ещё в 2003 году в рейтинге борьбы с коррупцией, ежегодно составляемом авторитетной международной организацией Transparency International, Грузия находилась в самом конце списка - рядом с Гаити и Камеруном. Сейчас она на 64-м месте, в то время как, например, Россия на 143-м. Доходило до того, что даже местный министр юстиции чуть ли не официально констатировал тот факт, что коррупция является следствием грузинских национальных традиций, мол, что уж тут поделаешь. В те времена широкое распространение получила так называемая «низовая» коррупция, когда, например, за получение справки или разрешения из государственного органа проситель считал за правило вручить госслужащему



символическую мзду в размере 10 долларов. Такое положение вещей казалось само собой разумеющимся, но, естественно, само по себе не являлось нормальным, подрывая авторитет новых грузинских властей под руководством партии *Единое национальное движение*. Искоренять традиции всепродажности было решено путём возвращения традиций открытости и прозрачности, в буквальном смысле этого слова. Так появилось на ровном месте полностью прозрачное здание из стекла, призванное быть наглядным действующим символом современной Грузии.

Главное функциональное назначение тбилисского Дома юстиции – быть местом предоставления государством всех видов общественных услуг населению, это своего рода служба «Одно окно» в столичном масштабе. Авторы идеи постарались максимально устранить любые условия, способные стать предпосылкой для появления каких бы то ни было форм коррупции. В то же время, процедуры работы с населением максимально упрощены и сведены к минимуму активности со стороны посетителей. Внутреннее пространство «Грибов» впечатляет не меньше внешних форм: огромный безбарьерный объём воздуха и света, максимально функциональный и адаптированный под нужды посетителя. В таком пространстве даже на уровне ощущений отсутствует чувство подавленности государственной машиной, так знакомое многим посетителям отдельных кабинетов власть предержащих. Да и чисто физически такое пространство не располагает к попыткам что-либо дать или получить в виде «благодарности».

Самый инновационный сервис, предлагаемый тбилисским Домом юстиции посетителям - это Just Drive и Just Cafe. С помощью Just Drive гражданин может забрать паспорт, свидетельство о рождении и другие документы, не входя в здание, более того, не выходя из автомобиля, на территории, прилегающей к Дому юстиции, у окошка Just Drive.

Еще одно нововведение - двойное обслуживание в кафе, расположенном на территории Дома юстиции, называемом Just Cafe, где посетитель, попивая кофе, может параллельно заполнить любую заявку с помощью находящегося там оператора, а через несколько минут получить уже готовый документ. Такого обслуживания нет ни в одной другой стране, и это делает характер грузинского новационного бренда еще более уникальным. Всего в пространстве Дома юстиции посетителям предоставляется более 300 услуг. Граждан Грузии здесь одновременно обслуживают более 400 операторов. По имеющейся статистике, сервис-центр за день в среднем обслуживает до 15 000 человек.

Население по достоинству оценило данную новацию. И как-то совершенно неуместными теперь представляются рассуждения об особом менталитете грузин, их предрасположенности и лояльности к коррупции. Получается, что в Грузии не было традиций тотальной коррупции, просто до поры до времени имелись благоприятные условия для её существования. Устранение же данных условий способно привести к иному сценарию отношений между гражданином и государством, что и подтверждает непродолжительный опыт работы Дома юстиции.

Необходимо добавить, что тбилисский Дом юстиции не стал первым в своём роде. Его появлению предшествовало открытие домов юстиции в Батуми, Кутаиси, Рустави, Местии, Узургети и Гурджаани, на очереди строительство аналогичных домов в Мцхете, Зугдиди, Лагодехи и Поти.

Хочется надеяться, что грибница правды и открытости, которую действующие власти пытаются взрастить на грузинской почве, принесёт благодатные плоды в виде нового имиджа страны на международной арене и позитивного образа грузинского государства в глазах собственных граждан.

Уверен, что опыт Грузии в данной сфере при наличии определённых условий и заинтересованности со стороны белорусского государства мог бы быть востребован и адаптирован Беларусью.

Эссе 3

«Сингапури» по-грузински

Полноватый пожилой господин с внешностью университетского профессора неловко переминается с ноги на ногу, теребит в руках ручку, пытаясь использовать её в качестве указки. Конечно, немного волнуется. Сегодня ему предстоит общение с необычной аудиторией: три с лишним десятка молодых людей из такой далёкой теперь Беларуси, где, как говорят, по-прежнему всё, как в старые добрые советские времена, когда и Грузия была жемчужиной Кавказа... Профессор на секунду отвлекается на приятные воспоминания, но пытливые взгляды гостей возвращают его в тревожную реальность. Времени у него совсем немного, каких-то пару часов, а рассказать хочется обо всём. Они ведь приехали узнать о грузинском опыте реформ, а кто как не он знает, что чего-чего, а опыта реформ в Грузии с избытком, правда, результат этих реформ не всегда предсказуем, зато опыта хоть отбавляй. Мысли захлёстывают профессору мозг. С чего же начать? Лучше сразу про реформы в экономике. Может про неудавшуюся попытку «сингапуризации»?

«Для любой страны, пережившей тотальный экономический коллапс и ломку всех устоявшихся основ экономики, однажды наступает момент, когда нужно начинать жить с чистого листа. Настал такой момент и для Грузии. Перестав быть экономическим придатком рухнувшей советской империи, Грузия оказалась перед непростым выбором пути, по которому следует пустить локомотив своей собственной экономики.» Суховато.

А что, если так: величаво плыл некогда прочный грузинский корабль по житейскому морю, вдруг налетела буря, и сбился корабль со своего курса. Долго носило его по бескрайним морским просторам, пока не решились моряки сменить капитана. Молодой, сильный, дерзкий. Цепко ухватился он за руль, дружно взялась за вёсла его команда: раз-два, раз-два, разом, навалились... Резкими уверенными толчками задвигались вёсла, теперь только лови попутный ветер в паруса да знай плыви проверенным курсом! Куда плыть? Кормчий знает. А может в Сингапур? А почему бы и нет. Говорят, там жизнь райская. Решено: плывём в Сингапур. «Сингапури, сингапури...», - бодро повторяют в такт движению вёсел матросы. «Сингапури, сингапури...», - вторит им балабол-попугай, важно восседающий на плече у капитана. «Сингапури, сингапури...», - задумчиво размышляет корабельный кок. Про такое блюдо он ещё не слышал, хачапури – другое дело, а это... С чем его едят? А как его готовить?

«Ну, что Вы, коллега», - воскликнул бы повар-китаец, узнав о сомнениях грузинского кока, внешне, однако, сильно напоминающего университетского профессора: «Сингапури – это же так просто!»

Нужно взять небольшую страну, удалить из неё всё лишнее, к примеру, энергозатратную низкорентабельную промышленность, добавить побольше денег, ещё больше дешёвых людских ресурсов, приправить всё это благоприятным климатом, украсить горами и морем, подрумянить на золотистом солнышке, обильно оросить добротным вином и радушием местных жителей и блюдо готово. Можно подавать! А уж от желающих отведать это экзотическое яство да под грузинский национальный хорал отбою не будет: туристы хлынут косяками, уж поверьте, знаем.

Начали готовить. Всё вроде сделали по рецепту, только вкус – не тот, что ожидали. Как говаривал Виктор Шендерович: «Я надкусил заветный авокадо: какая гадость...» Не получилось из Грузии второго Сингапура, как и второй Грузии не получилось бы из какой бы то ни было страны. Любой корабль, находясь на пути к заветной цели, в поисках попутного ветра не должен сбиваться со своего курса. Только тогда цель будет достигнута. Так же, как нашёл некогда древнюю Грузию, тогдашнюю Колхиду, гомеровский Одиссей, отправившийся в поиски за золотым руном.

Вот только как понять, где она, эта заветная цель? Где тот идеальный пример, эталон, образец, к которому надо стремиться, чтобы преуспеть? Искать в себе скучно и тяжело, взгляд неминуемо упирается в потолок и стены, а хочется смотреть вверх и сквозь. Короче, хочется плыть в Сингапур. Вот и действующий руководитель белорусского государства давеча понаведался туда с визитом, изучал опыт. Остаётся надеяться, что не только опыт по привлечению китайской рабочей силы, которой сегодня в Сингапуре более 30% от всего населения страны.

«В бананово - лимонном Сингапуре...», - меланхолично завывал со сцены сто лет тому назад Александр Вертинский, печальный «Пьеро» уходящей эпохи декаданса. Под звуки его грассирующего баритона экзальтированным дамочкам грезились белозубые загорелые ловцы жемчуга, ныряющие за своей добычей в бездонные глубины. Какие трофеи надеются выловить в сингапурских водах нынешние белорусские власти, можно только догадываться. Похоже, что те самые «лимоны», о которых пел незабвенный маэстро. Ему вторила в своё время и группа «Дюна», утверждавшая, что «растут лимоны на высоких горах, на крутых берегах, для крутых...» А что, если попробовать сварганить «сингапури» по-белорусски? Эй, кто-нибудь, подскажите рецепт!

Мордосевич Евгений



Снизу вверх?

Перед поездкой в Грузию в сознании имелось лишь два тезиса: страна-реформатор и страна-загадка.



Первый тезис был сформирован информацией, обильной поступавшей, от Всемирного Банка, а именно от широко известного в Беларуси Doing Business.

Согласно данному рейтингу Грузия на 2013 год занимает 9 место в мире! Значительные успехи были достигнуты в регистрации собственности (1 место), получение разрешений на строительство (3 место), кредитование (4 место), регистрация предприятий (7 место). Из десяти критериев худший показатель у разрешения неплатежеспособности (81 место). Грузия является одной из самых привлекательных стран для ведения бизнеса.

Однако стоит отметить, что макроэкономические показатели, выглядят далеко не самым лучшим образом:

- ВВП на душу населения – 4980\$
- Население за чертой бедности – 9,7 %
- Индекс Джини – 40,8
- Уровень безработицы – 16,3 %
- Внешне торговое сальдо – - 2,54 млрд. \$

Второй тезис вытекает из первого. Огромное количество противоречивой информации содержится в СМИ, в книгах о реформах в Грузии, в страновых отчетах международных неправительственных организациях.

Одни возносят до небес происходящее в Грузии, другие говорят об ухудшении положения вещей.

Именно с таким багажом информации и предстояла поездка в Грузию.

Самое главное, чему хочется уделить внимание, так это реформирование государственного управления. Забегая вперед, хотелось бы отметить действительность той информации, которая описывала положительные сдвиги (скачки вперед) в сфере государственного управления. Для описания полученной от лекторов информации и своих впечатлений, а также для подтверждения своих слов, хотелось бы использовать рейтинг качества государственного управления Всемирного Банка.



Данный рейтинг охватывает более 200 стран с 1996 по 2011 год. В методологии исследования используются шесть индексов (Worldwide Governance Indicators), отражающих различные параметры государственного управления:

Учет мнения населения и подотчетность государственных органов (Voice and Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства и других органы власти, степень независимости прессы, оценку уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод.

Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) – индекс включает показатели, измеряющие стабильность государственных институтов, вероятность резких перемен, смену политического курса, дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия.

Эффективность работы правительства (Government Effectiveness) – индекс включает показатели, измеряющие качество государственных услуг, качество разработки и реализации внутренней государственной политики, уровень доверия к внутренней политике, проводимой правительством, качество функционирования государственного аппарата и работы государственных служащих, их компетенцию, степень их независимости от политического давления и так далее.

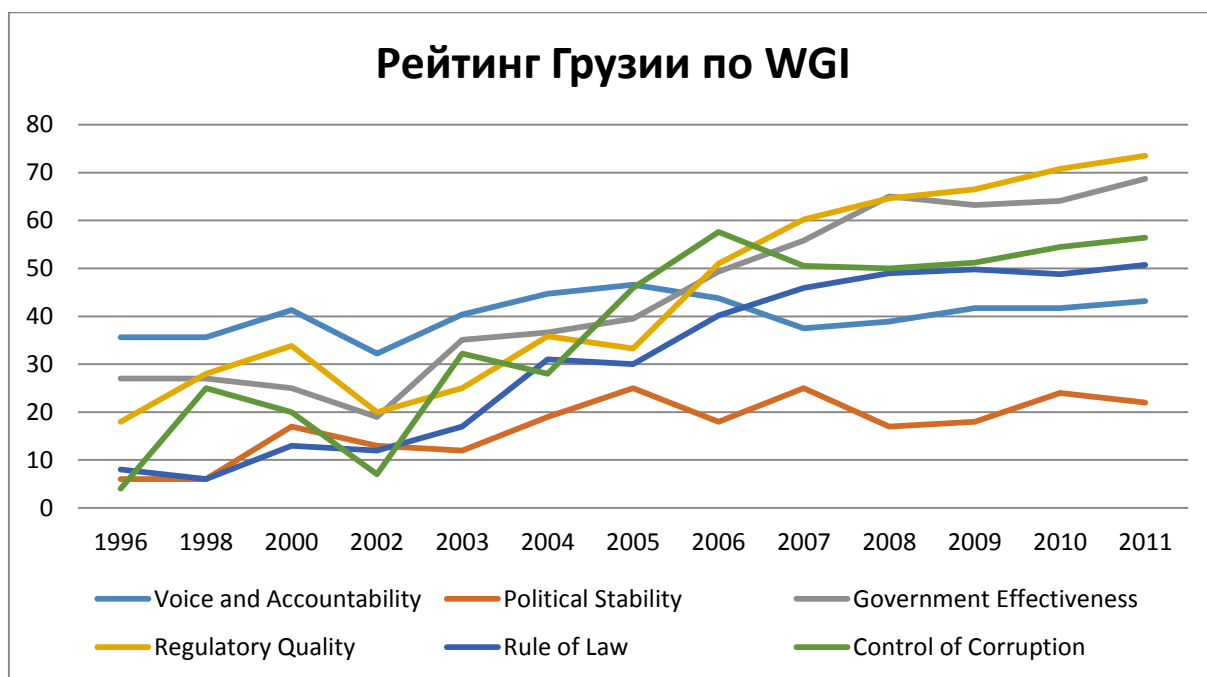
Качество законодательства (Regulatory Quality) – индекс включает показатели, измеряющие способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию. С его помощью фиксируются меры, противоречащие рыночной экономике, такие как неадекватный контроль уровня цен и банковской сферы, чрезмерное регулирование развития бизнеса, торговых отношений и так далее.

Верховенство закона (Rule of Law) – индекс включает показатели, измеряющие степень уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективность и предсказуемость законодательной системы, уровень преступности и отношение граждан к преступлению, отношение к исполнению контрактных обязательств, эффективность работы полиции, судов и так далее.

Сдерживание коррупции (Control of Corruption) – индекс включает показатели, измеряющие восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды), степень использования государственной власти в корыстных целях, существование коррупции на высоком политическом уровне, степень участия элит в коррупции, влияние коррупции на развитие экономики и так далее.

Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому государственное управление (Governance) понимается как совокупность традиций и институциональных образований, с помощью которых государственные органы власти управляют страной. Каждое государство по каждому из шести индексов получает свой рейтинг. Общий итоговый рейтинг не составляется.

Если начертить графики изменений качества государственного управления всех стран Европы с 1996 года по 2011 год и наложить их друг на друга, то получится интересная картинка. Вверху изображены страны ЕС, внизу - постсоветские страны, и только одна Грузия уверенно тянется вверх. Пытается вылезти. Только один индикатор упорно стоит на месте – политическая стабильность. Для наглядности подъема внизу представлен график изменений индикаторов за 15 лет.



Итак, что же такое государственное управление.

Государственное управление (англ. public administration) — деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (public policy). Деятельность по государственному управлению традиционно противопоставляется, с одной стороны, политической деятельности, а с другой стороны, — деятельности по формулированию политического курса (http://ru.wikipedia.org/wiki/Государственное_управление).

Государственное управление – в широком понимании – деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий, в узком понимании – подзаконная, юридически властная деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению возложенных полномочий (Административное право. Краткий курс лекций. Макарейко Н.В.).

Государственное управление — это исполнительно-распорядительная деятельность, осуществляемая с использованием метода власти и подчинения (В.Т.Батычко «Административное право» Конспект лекций. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008 г.).

Таким образом, под государственным управлением подразумевается определенный вид деятельности направленный на реализацию функций государства.

К реформам в Грузии подошли радикально. Множество изменений произошло в максимально короткие сроки. Главное - конечный результат.

Самые интересные изменения произошли с государственными структурами и численностью работающих в них человек. 11 февраля 2004 года парламент Грузии утвердил проект реформирования исполнительной власти страны. Приоритетным направлением было названо максимальное дерегулирование, или принцип «наименьшего государства».

Ключевой частью реформы стало радикальное сокращение госаппарата. Например, в Минэкономразвития с приходом Бендукидзе численность персонала сократилась в три раза, в тбилисской мэрии теперь 800 сотрудников, а не 2500, как это было до реформы. Министерство финансов за 2004–2005 годы уменьшило численность персонала с 5342 до 3673 человек. Министерство по защите окружающей среды и природных ресурсов сократилось с более чем 5000 человек до 1700. Только в одном лесном департаменте

численность персонала уменьшилась с 1694 до 673 человек. Количество министерских ведомств – в два с половиной (Л.А. Буракова «Почему у Грузии получилось»).

В итоге общее количество министерств было сокращено с восемнадцати до тринадцати. Восемнадцать госдепартаментов были преобразованы в подведомственные министерствам учреждения, причем общее количество подведомственных агентств и учреждений уменьшилось с пятидесяти двух до тридцати четырех, а численность сотрудников министерств и ведомств снизилась почти вдвое.

В отношении оплаты труда госслужащих была применена интересная схема: с января 2005 года был установлен максимум – зарплата министра, эквивалентная 1800 долларам, и минимум – 70 долларов. Причем между этими двумя границами жестко закреплённых градаций не существует: каждый министр в своем ведомстве может устанавливать любую зарплату. Тем самым была полностью устранена система единой тарифной сетки и были внесены элементы рынка в части подбора персонала и его вознаграждения.

В результате оптимизации численности чиновников и увеличения бюджетных поступлений в 2004–2005 годах стало возможным повысить зарплату госслужащим в пятнадцать раз.

Помимо оптимизации госаппарата произошло и качественное изменение принципов его работы в результате двух параллельных процессов. Первый изменил горизонты бюджетного планирования. Вместо одногодичного бюджета стали использовать среднесрочное планирование на три года, что позволило представлять реформы комплексно. Второй процесс заставил все министерства определить для себя приоритеты. В итоге, все министерства сформулировали пять приоритетов среднесрочного развития, обозначили критерии выполнения и возможные преграды для их реализации. (Министерства и раньше, так или иначе, готовили документы с приоритетными направлениями развития. Но, как правило, к реальной жизни эти тексты имели мало отношения. Например, программа по экономическому развитию и сокращению бедности включала шестьсот приоритетов. Как в такой ситуации можно эффективно планировать бюджет?)

Также следует упомянуть и реформу МВД. Одним из самым ярким впечатлением было увидеть воочию прозрачные здания полицейских участков и американский способ патрулирования улиц.

Грузинский рецепт реформирования коррумпированной структуры МВД (в особенности дорожной полиции) оказался очень простым и понятным: если есть неработающий, изъеденный коррупцией институт, единственный способ исправить ситуацию – ликвидировать его и создать новый.

Отдельно стоит упомянуть деbüroкратизацию процедур. В Грузии просто отменили различного рода лицензии, стандарты и сертификаты. На одном из визитов был задан вопрос: «А что будет, если кто-то отравится в кафе?». Последовал очень либеральный ответ: «Клиент самостоятельно решает, а в случае чего, заведение будут судить по всей строгости грузинского закона». Без комментариев.

Также ярким воспоминанием остался центр реализации административных процедур. Пришел-ушел, получил результат. Только так можно описать работу данного центра. У «клиента» (гражданина) не болит голова, куда, как и сколько. Все быстро и прозрачно.

Подводя итог, стоит сразу упомянуть, что невозможно упомянуть все те «вкусности», которыми изобилует реформы Грузии. Вместо заключения хотелось бы представить, по собственному мнению, плюсы и минусы грузинских реформ в сфере государственного управления.

Итак, плюсы:

- радикализм и скорость принятия решений;



- однозначность принимаемых решений и реализация объявленных реформ;
 - прагматичность, нацеленная на получение денег и, следовательно, изменение принципов работы государственных структур;
 - «новое мышление»;
 - кадровое омоложение всей вертикали власти;
- Минусы:
- ликвидации ряда необходимых контролирующих структур (например, антимонопольного органа);
 - концентрация на экономических аспектах с одновременным «забыванием» социальных вопросов;
 - политическая нестабильность;
 - непрофессиональность кадров судебной ветви власти;

Мудров Сергей



Эссе 1

Оборона и безопасность Грузии: проблемы и решения

Вопросы организации обороны и безопасности Грузии, рассмотренные на лекции Теоны Акубардиа из НГО «Гражданский совет по обороне и безопасности» имеют, безусловно, высокую актуальность для этой закавказской страны. Одна из главных причин-- особая территориальная ситуация в Грузии. Два крупных региона (Абхазия и Южная Осетия) не контролируются Тбилиси и, по мнению руководства республики, являются «оккупированными территориями». Оккупирующей страной считается Российская Федерация, с которой разорваны дипломатические отношения.

Более того, сам факт военного конфликта с Россией в августе 2008 года подтвердил потенциальную возможность ведения боевых действий с ближайшими соседями. Немаловажно, в этой связи, что в Турции существуют претензии на аджарский регион.

В советский период особое пограничное положение Грузии (по ту сторону границы находилась страна-член НАТО) обусловило необходимость размещения в республике крупных военных баз. Из них особо следует упомянуть военные структуры в Кутаиси, Батуми, Ахалкалаки и Лагодехи.

Грузия была превращена в высоко милитаризованную территорию, с соответствующей инфраструктурой и системой обеспечения. К примеру, укрепленный район в Аджарии был практически неуязвим для атак противника, в том числе с применением отравляющих веществ. После распада СССР российские военные базы на территории Грузии оставались ещё несколько лет; российские военные покинули страну уже во время правления Саакашвили, в 2007 году.

В то же время грузинские вооружённые силы, созданные в начале 1990-х, владели, как и отметила докладчица, довольно жалкое существование. Возможность для закупки новых вооружений и оборудования практически отсутствовала; страна была неспособна обеспечить безопасность своих воздушных границ. Действительно, приведённая в докладе цитата министра обороны («мы что, будем сбивать самолёты из рогаток?») наглядно демонстрирует катастрофическое положение грузинской ПВО. Следует также отметить, что имущество советских военных городков было либо разворовано, либо передано на гражданские нужды. К примеру, в дома офицерского состава заселились гражданские лица, а укрепленные районы были заброшены.

В целом можно согласиться с докладчиком, что реформы, проведённые в сфере обороны и безопасности Грузии, помогли улучшить положение дел, особенно в сравнении с ситуацией конца 1990-х—начала 2000-х годов. Можно даже говорить о формировании адекватной грузинской армии и функциональной системы обороны. Показательно, что уровень доверия армии очень высок, а служба в армии престижна. Не исключено также, что переход к профессиональной армии, намеченный на 2016 год, послужит дальнейшему укреплению обороноспособности страны.



Одновременно нельзя не отметить некоторые тревожные тенденции (хотя докладчик, возможно, упоминала о них в более позитивном ключе). Так, открытость военных закупок прекрасно выглядит с точки зрения транспарентности государственной системы, но далеко не всегда может сослужить добрую службу с точки зрения вопросов безопасности. Легальная возможность «откупиться» от службы в армии (заплатив немалую, по грузинским меркам, сумму—2000 лари) ставит граждан в потенциально неравные условия, когда зажиточные призывники могут если не избежать, то отдалить перспективы прохождения военной службы. Не совсем понятен смысл этой практики: если уровень доверия армии очень высок (как и престиж воинской службы), зачем изобретать официальные механизмы для избегания столь почётной обязанности? Или же она не так почётна, как это представляется? Конечно, армия на постсоветском пространстве, в которой якобы ликвидирована дедовщина—это уникальное явление. Невольно вспоминается такое понятие, как «лакировка действительности», хотя, безусловно, нет оснований обвинять в этом докладчика.

В целом следует отметить, что в настоящее время уровень обороноспособности Грузии выше, чем во время правления Шеварднадзе. Однако конфликт с Россией в августе 2008 года показал, что государство вряд ли способно вынести серьёзную войну. Очевидно, что укреплению безопасности должна служить, в первую очередь, политическая воля на утверждение добрых отношений с соседями. Решение проблем территориальной целостности военными методами не только нецелесообразно, но и представляет опасность для дальнейшего функционирования грузинского государства, даже в существующих де-факто границах.

Эссе 2

Депутат Парламента: политик, с которым боялись здороваться

Пожалуй, встреча с депутатом Парламента Грузии от правящего с октября прошлого года блока «Грузинская мечта» была одной из самых интересных в череде наших тбилисских мероприятий. Руслан Бугусян оказался человеком, умеющим найти подход к аудитории, хорошо владеющим словом и весьма информированным политиком. Конечно, информацию, поданную им во время встречи, нельзя не назвать односторонней. Ведь речь шла о взгляде человека, находившегося в оппозиции Саакашвили, а потому соответствующим образом оценивающего развитие Грузии в период с 2004 до 2012 года.

Думаю, один из ключевых аспектов в выступлении депутата—это критика «режима Саакашвили». Критика подчас резкая, но, судя по приводимым фактам, небезосновательная. Действительно, если Бугусян указывал на «жёсткие методы правления» Саакашвили, он при этом оперировал адекватными объяснениями.

Речь, в частности, шла о карательных операциях против неугодных политиков, разгоне митингов противников Саакашвили и запугивании населения. Правда, цифра в 200 политзаключённых, озвученная Бугусяном, не совсем совпадает с данными, которые мы получили в Министерстве коррекции и юридической помощи (там речь шла примерно о 90 человек), но, в любом случае, отражает остроту проблемы. С другой стороны, не стоит забывать, что председатель Тбилисского городского совета (сакребуло) говорил об отсутствии политзаключённых (отзываясь с долей иронии о тех людях, которые считают, что их преследовали по политическим мотивам). Впрочем, позиция руководства сакребуло вполне понятна: они представляют «Единое национальное движение».

Пожалуй, очень показателен был следующий пример из выступления Бугусяна. Если жители города Ахалкалаки (преимущественно армяне) побоялись здороваться с политиком



и депутатом, причём их же национальности,— значит, их действительно могли чем-то утратить. Такая запуганность, вкуче с «запущенным аграрным сектором» (что признаётся не только Бугусяном), испорченными отношениями с Россией и ещё более малой, по сравнению с 2004 годом, вероятностью вернуть в состав Грузии Абхазию и Южную Осетию подтверждает, что правление Саакашвили принесло много новостей со знаком «минус».

Впрочем, о плюсах депутат тоже говорил— например, о прекрасно работающем Доме юстиции в Тбилиси. Но эти плюсы тонули в пучине критике и негатива, которые были обрушены на нас в ходе беседы.

Хотя слово «обрушены», наверное, слишком жёсткое— всё-таки депутат умел подбирать слова и старался быть дипломатичен. Наверное, это наиболее ярко проявилось в его ответе на вопрос о возможном укреплении автономии Самцха-Джавахеги. Скорее всего, как этнический армянин, Бугусян не против дать армянскому региону больше прав и полномочий. Но ответил депутат как государственный и член Парламента Грузии, акцентировав внимание на проблеме интеграции жителей и невладении ими государственным (грузинским) языком.

Если Бугусян и думает об интересах армянского меньшинства, то, пожалуй, в общем контексте интересов грузинского государства.

Безусловно, порадовали искренние ответы депутата о его зарплате, о привилегиях членов Парламента, о перемещении Парламента в Кутаиси. Вполне ожидаемой была его похвальба в адрес Иванишвили, но всё-таки эта похвала оказалась адекватной— ведь никто не может отнять у Иванишвили факт помощи Грузии, оказываемой из личных средств, без привлечения денег госбюджета. В любом случае встреча с Бугусяном помогла лучше понять взгляды и подходы представителей правящей парламентской элиты, в том числе их искреннее желание избавиться от того, что считается пережитком недавнего грузинского прошлого.

Эссе 3

Пенитенциарная система Грузии и «корректирующее» министерство

Думаю, нашу встречу в Министерстве с оригинальным названием, которое непросто перевести буквально на русский язык (нечто вроде Министерства коррекции и юридической помощи) можно назвать одной из встреч на высшем уровне. Действительно, перед нами выступал не советник или начальник департамента, а заместитель министра. С грузинским гостеприимством нам были предложены напитки и сладости, а также возможность (правда, неиспользованная) увидеть кабинет министра. Видимо, для придания веса и значимости информативной части выступления в зале присутствовал человек, названный бывшим политическим заключённым.

Впрочем, само выступление Арчила Талавадзе продемонстрировало, что пенитенциарная система Грузии действительно страдала от серьёзных проблем. Тюрем оказались неспособны справиться с ростом числа заключённых — количество лиц, находящихся за решёткой, выросло за десятилетний период с 2002 года почти в четыре раза! Устаревшая тюремная инфраструктура (одно из исправительных учреждений в Тбилиси использовалось аж с 19 века!), плюс объективная неспособность тюрем вместить всех, туда отправленных, приводила к скученности в помещениях, росту антисанитарии и, безусловно, отражала негуманные условия содержания заключённых. Был также отмечен высокий уровень коррумпированности и закрытости системы, когда замалчивались издевательства над заключёнными. Шли победные реляции о том, что в тюрьмах всё благополучно, но, как заметил Талавадзе, в это же время уборщицы находили на полу

выбитые зубы. Вряд ли зубную реальность можно было вписать в радужные отчёты, но, судя по всему, переломить ситуацию тогда представлялось невозможным.

В этой связи рассказ о реформах, проводимых Министерством, был тем «лучом света в тёмном царстве», который вселял некоторую надежду. Конечно, масштабная амнистия—не самая популярная в обществе мера, но она, видимо, позволила уменьшить нагрузку на камеры. Тот факт, что тюремная медицинская служба стала независимой и не подчиняется начальнику тюрьмы, позволяет надеяться, что сокрытия случаев насилия в тюрьмах станет меньше. Думаю, весьма показателен в этом плане факт увольнения с должности начальника одной из тюрем, который как раз хотел умолчать об избиении заключённого (из страха потерять своё место), но потерял его именно потому, что утаил эту важную, пусть и негативную информацию. Как заметил Талавадзе, Министерство готово говорить о проблемах, даже если эти проблемы для кого-то неудобны или бросают тень на репутацию человека, как руководителя, но будет и впредь проводить политику нулевой толерантности к сокрытию информации.

Очевидно также, что смена персонала в тюрьмах, повышение зарплат работникам пенитенциарной системы является важным шагом на пути к улучшению работы исправительных учреждений. Возможность для заключённых покупать продукты в специализированных магазинах, а также право на видеоконференции с родственниками являются важным фактором для улучшения условий содержания.

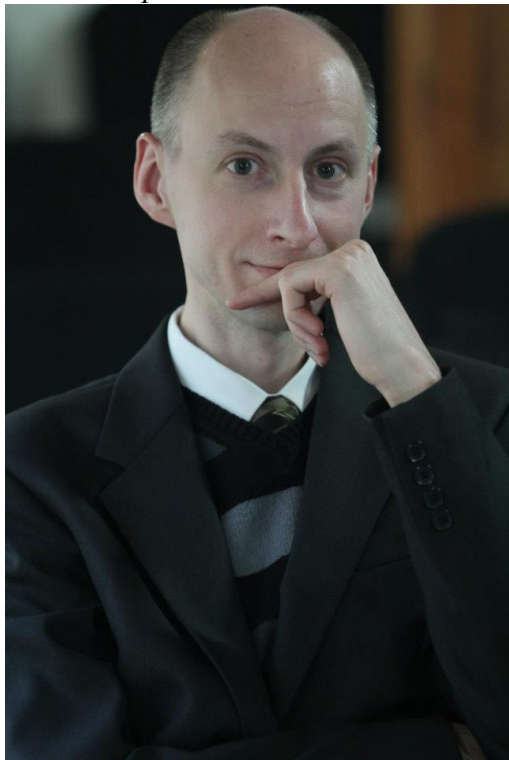
Также положительно можно расценить доступ священнослужителей в тюрьмы, ибо это позволит улучшить морально-нравственный климат и будет способствовать дальнейшему исправлению тех, кто оказался в «местах не столь отдалённых».

Безусловно, важен факт адекватного наказания для всех сотрудников, которые были виновны в истязаниях и унижениях заключённых, в особенности в пытках (о которых страна с прискорбием узнала в сентябре 2012 года).

В целом можно отметить, что выступление Талавадзе позволило убедиться, что грузинское государство настроено на серьёзную работу по искоренению негативных явлений, выявленных в системе исправительных учреждений страны.



Павлов Борис



Эссе 1

**Опыт реформ Грузии:
восходящая социальная
мобильность/эффективный контракт
для госслужащих, налоговая реформа и
приватизация**

Изучение грузинского опыта проведения либеральных экономических реформ позволяет вычленить наиболее важные слагаемые успеха этой страны в последние годы и создает хорошую основу для заимствования конструктивных идей специалистами в сфере государственного управления других стран.

В Грузии после «революции роз» была проведена радикальная реформа всего государственного аппарата. Для молодых специалистов, пришедших работать в государственные структуры в различных секторах экономики открылись уникальные возможности восходящей социальной мобильности. Во многом это стало возможным в результате борьбы на всех уровнях государственной власти с коррупцией. Карьерный рост перестал определяться связями и наличием денег для взяток с целью продвижения по службе. На первый план вышли образование, квалификация и хорошее знание иностранных языков, что привело к возвращению в страну ряда молодых специалистов, закончивших престижные университеты за рубежом. С привлечением внешней помощи произошли изменения в материальном положении государственных служащих. Их стали нанимать на условиях, которые стали хорошим стимулом не рисковать своей должностью и карьерой ради взяток - причем не только деньгами, но и созданием условий для профессионального и карьерного роста, зарубежных стажировок, мер социальной защиты и т.д.

Важным шагом либеральных экономических реформ в Грузии стало радикальное снижение налогов, а также создание режима наибольшего благоприятствования для частного бизнеса (прохождение всех бюрократических процедур для открытия бизнеса в течение одного дня). В ходе налоговой реформы из 20 налогов оставили только 7. Была проведена налоговая амнистия за период до 2004 года, то есть любые налоговые претензии за этот период признавались незаконными. Кроме этого, были отменены все таможенные пошлины. Низкие налоги и снижение коррупции благодаря кардинальному обновлению государственного аппарата привели к постепенному росту прямых иностранных инвестиций, развитию бизнеса и соответственно увеличению налогооблагаемой базы, суммарных налоговых поступлений, а со временем и росту экономики страны, подъему благосостояния населения.

На первых этапах, пока проведение реформ не начало приносить свои плоды в виде увеличения инвестиций и налоговых поступлений, правительству Грузии необходимо было решать сложные проблемы, связанные с разбалансированным бюджетом, жесткой социальной политикой и соответственно снижением доходов населения. Выход был найден благодаря тотальной приватизации госсобственности и поддержке реформ за счет внешних заимствований (кредиты МВФ, программы финансовой помощи США, ЕС и Германии).



Известны слова министра экономики Кахи Бендукидзе: «Грузия должна продать все, кроме совести». Средства, вырученные от продажи государственной собственности, стали основным источником поддержания бюджета страны в первый период экономических реформ. Под приватизацию попали такие привлекательные для инвесторов активы, как месторождения полезных ископаемых и предприятия по их переработке, электростанции, порты, аэропорты и т.д. Созданные в стране благоприятные условия для ведения бизнеса привели к тому, что инвесторы вкладывали большие финансовые ресурсы в развитие существующих предприятий, в развитие банковской сферы и сферы обслуживания. Таким образом, экономический рост в Грузии был обеспечен в основном за счет расширения финансового сектора и притока иностранного капитала. В этом проявилось слабое место проведенных экономических реформ. Остановилось развитие реального сектора экономики страны. Не строились новые предприятия, ориентированные на экспорт продукции. Иностраный капитал приходил в те сектора экономики Грузии, которые могли принести гарантированную прибыль в короткий период времени при хорошем менеджменте. Инвестиции в банковский сектор не помогли росту производства в стране, что в будущем обеспечило бы экономический рост, а также устойчивость экономики Грузии. Кредитная активность коммерческих банков в основном поощряла импорт, а тем самым ухудшение баланса страны во внешней торговле.

Подводя итог, можно отметить ключевые факторы, которые определили успех грузинских реформ: привлечение в органы госуправления молодых, квалифицированных специалистов и создание для них перспектив роста, а также непримиримая борьба с коррупционными явлениями; проведение либерализации экономики, ключевыми моментами которой стали налоговая реформа и вовремя проведенная приватизация госсобственности.

Эссе 2

«Грузинская мечта» о демократии

Прошедшие в 2012 году парламентские выборы стали настоящим испытанием для Грузии на приверженность демократическим ценностям и реальному функционированию институтов гражданского общества. Ставшие известными факты нарушений во время проведения голосования кардинально не повлияли на результаты выборов. Оппозиционная коалиция «Грузинская мечта» демократическим путем пришла к власти, а ее лидер Бидзина Иванишвили стал премьер-министром Грузии.

Одним из важных шагов в области укрепления демократии новое правительство видит в радикальном реформировании местного самоуправления сразу после проведения в 2014 году соответствующих выборов во всех регионах страны. Еще в своих предвыборных обещаниях представители коалиции «Грузинская мечта» говорили о необходимости упразднения института губернаторов. Суть их реформы заключается в развитии местной демократии в стране, а именно меры по поддержке институтов местного самоуправления, широкое участие населения в процессе принятия решений в регионах Грузии, большую децентрализацию власти на местах, способность самоуправления оперативно решать актуальные проблемы на региональном уровне. Одним из ключевых моментов проводимых реформ станет передача ряда функций, которые на сегодняшний день сосредоточены у центральных властей в Тбилиси, органам местного самоуправления в регионах страны. Для формирования краевых единиц планируется разработать отдельное законодательство, кроме этого запланировано создание представительного органа, который будет формироваться из выборных представителей местного самоуправления. Руководство исполнительной властью будет передано главе краевой администрации. Трех кандидатур на пост руководителя администрации каждого края будет избирать краевой совет, который планируется сформировать из представителей местного самоуправления.



Для «Единого национального движения» не был так актуален вопрос развития местного самоуправления, и на это есть свои причины. Функции региональных властей сознательно были максимально ограничены и жестко контролировались из центра для противодействия коррупционным явлениям на местах. Но все же по грузинскому законодательству муниципальные власти за годы проведения реформ стали независимы от центрального правительства. Этим и объясняется столь большое внимание коалиции «Грузинская мечта» реформе самоуправления. Ведь сложилась крайне неприятная для них ситуация, когда «Грузинская мечта» доминирует на уровне центральной власти, а ставшее теперь оппозиционным «Единое национальное движение» преобладает на муниципальном уровне. По закону до даты очередных местных выборов в 2014 году с этим ничего нельзя сделать, так как муниципальная власть в Грузии формируется исключительно на основе этих выборов. Но коалиция «Грузинская мечта» не оставляет попыток взять под контроль власть в регионах страны. Это привело к такому развитию событий, что в различных городах Грузии начались митинги с требованием отставки местных властей. Толпа врвалась в здания муниципалитетов и старалась выдворить на улицу региональных руководителей представлявших «Единое национальное движение».

Тестом на демократию является не момент прихода к власти, а способность ее передать как своеобразную эстафету без потрясений для общества. Несмотря на всю критику, «Единое национальное движение» Михаила Саакашвили за годы проведения реформ обеспечило функционирование разделения властей и существование демократических институтов, которые позволили провести выборы и передать власть победившей коалиции без радикальных столкновений конкурирующих сил, чем могут похвастаться далеко не многие страны постсоветского пространства. Кроме того, значимым достижением Михаила Саакашвили и его правящей партии в сфере обеспечения демократии в Грузии оказалось то, что местная власть стала политически независима от общенациональной. Для нас остается открытым вопрос, сможет ли коалиция «Грузинская мечта» пройти свой тест на демократию. Построит ли коалиция в противовес выстроенной Михаилом Саакашвили вертикали власти (необходимой для проведения жестких реформ) горизонталь демократии на уровне самоуправления? Действительно ли «Грузинская мечта» стремится осуществить перераспределение властных полномочий от центра к регионам по образцу таких стран, как Польша или Литва? Или же, проведя своих кандидатов во все органы местного самоуправления на выборах 2014 года, «Грузинская мечта» забудет о демократии и обеспечит несменяемость власти на долгие годы? Сейчас на эти вопросы нет ответа. Все покажет время и результаты будущих выборов в Грузии.

Эссе 3

Реформа здравоохранения в Грузии

Во многих странах мира сфера здравоохранения ложится тяжким бременем на бюджет страны. Это особенно чувствуется в годы проведения реформ, когда программы развития здравоохранения, как и другие, социально ориентированные программы, испытывают ощутимый недостаток финансирования. Быстрые либеральные реформы, проведенные в Грузии, позволяли поддерживать из ограниченного бюджета небольшой страны только самые бедные слои населения, а также лечение социально значимых заболеваний (туберкулез, ВИЧ/СПИД и др.). В этих целях, например, была введена система ваучеров для тех, кто не может себе позволить самостоятельно оплачивать ежемесячный взнос за медицинскую страховку. Это позволило для данной категории социально незащищенных граждан обеспечить минимально необходимое медицинское обслуживание, кроме того, государство в годы реформ полностью оплачивало медицинские услуги детям до трех лет и пожилым людям старше шестидесяти лет.

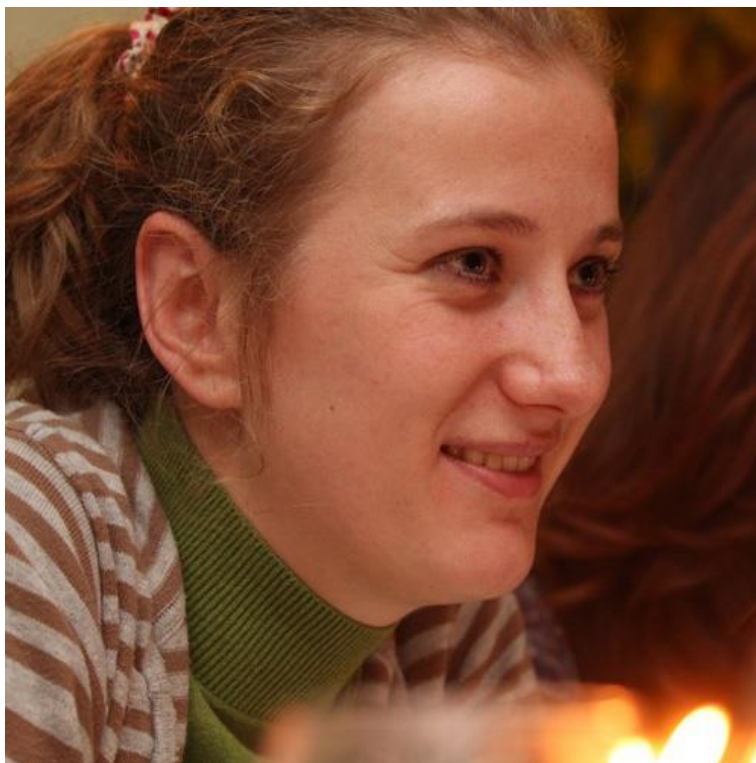


Для создания эффективной системы здравоохранения Грузии в первую очередь нужны были финансовые ресурсы, которых в государственном бюджете на то время не было. Недостаток финансирования в какой-то степени удавалось компенсировать смелыми административными решениями и эффективным менеджментом нового правительства страны. Во многом это было связано с привлечением зарубежных экспертов, которые уже имели опыт проведения реформ системы здравоохранения в различных странах. Концепция реформ правительства заключалась в превращении государственного здравоохранения в частный бизнес, что должно привести к высокой конкуренции на рынке медицинских услуг. Итогом реформы должно было стать появление возможности для пациентов получать качественное лечение, расширение возможности выбора медицинского учреждения, а также значительное сокращение расходов государства на общественное здравоохранение.

Молодой команде реформаторов в наследство достались серьезные проблемы пришедшего в упадок государственного здравоохранения, которые необходимо было срочно решать: устаревшие инфраструктура, медицинское оборудование и технологии; нехватка квалифицированных кадров (врачей и среднего медицинского персонала), особенно в сельской местности. Правительством Грузии было принято решение передать все, что можно, в ведение частного сектора, что вполне укладывалось в общую стратегию либеральных реформ, осуществляемых в стране. В результате частные компании получили в собственность государственные больницы с условием их технической модернизации, переоборудования, повышения качества предоставляемых медицинских услуг для населения и сохранения профиля учреждения на протяжении семи лет. Благодаря привлечению инвестиций правительству Грузии удалось реализовать программу преобразования большого количества узкоспециализированных больниц, находящихся в государственной собственности, в 100 частных современных широкопрофильных клиник, которые расположились в каждом крупном населенном пункте страны. Для 80 процентов населения ближайшая клиника была расположена на расстоянии 30-минутной поездки транспортом. Такая политика была связана с желанием избежать ситуации, когда сельские жители могут остаться без доступа к жизненно важным медицинским услугам. В государственной собственности остались только те медицинские учреждения, которые занимаются медицинским обслуживанием людей, живущих с ВИЧ, больных туберкулезом, новорожденных, больных инсулинозависимым сахарным диабетом, а также пациентов, нуждающихся в процедурах диализа и химиотерапии.

Таким образом, в ходе проведенных реформ удалось привлечь в сферу здравоохранения большие инвестиции частных компаний и фармацевтических концернов, создать высокую конкуренцию медицинских услуг среди модернизированных клиник, привлечь квалифицированных специалистов, избавиться от взяток врачам, а также коррупции при закупке медицинского оборудования и лекарств. Проведение реформ имело и негативные стороны. Для значительной части населения медицинские услуги и лекарственные препараты стали непомерно дороги, что привело к ситуации низкой обращаемости за медицинской помощью в Грузии по сравнению с другими странами. На сегодняшний день это привело правительство Грузии к пониманию крайней необходимости осуществления в стране программы всеобщего медицинского страхования, что позволит решить существующие проблемы доступности медицинского обслуживания для всех категорий населения.

Петрукович Ольга



Грузинский опыт: удачный и не очень

Реформы, о которых нам рассказывали во время пребывания в Грузии, поразительны, дерзки, амбициозны. Некоторые из них имели ошеломительный успех, некоторые – куда менее ошеломительный, и некоторые признаются экспертами неудачными. Но тот факт, что такие попытки были предприняты, заслуживает уважения. Грузины не побоялись начать большую работу по реформированию страны, и это уже многого стоит.

В своем эссе я решила описать три наиболее впечатливших меня реформы и их

последствия. Две из них, на мой взгляд, было бы очень хорошо внедрить в Беларуси. Безусловно, я нахожусь под большим впечатлением от экономических реформ и реформы государственного управления и нахожу их очень важными, и, пожалуй, основными, однако, не являясь специалистом в подобного рода вопросах, в своем эссе все же решила обратиться к другим темам, в которых я чувствую себя более уверенно.

Дом Юстиции

На данный момент Дома Юстиции действуют уже в 12 городах Грузии³⁰, и в 2013-м году планируется открытие еще пяти. Уникальность данного проекта состоит в том, что в рамках одного сервиса и в пределах одного здания теперь собраны многие государственные услуги, что значительно упростило для потребителей доступ к информации и услугам, а также значительно повысило качество обслуживания. Теперь, чтобы получить паспорт или необходимую справку, зарегистрировать брак, недвижимость или фирму и оформить многие другие сделки не нужно долго выяснять, в какие службы и в какой последовательности обращаться, а достаточно лишь прийти в Дом Юстиции, где все эти вопросы будут решены в весьма короткие сроки. Для того, чтобы этот проект стал возможен, предварительно была проведена большая работа по формированию единой государственной базы данных.

Идея создания подобного учреждения/ведомства, на мой взгляд, очень актуальна для Беларуси. Ведь так или иначе, в жизни каждого бывает потребность обращения в различные государственные органы, системы взаимодействия которых, как правило, очень запутаны и бюрократически усложнены. Введение принципа работы «одного окна» в Беларуси не решило данной проблемы, так как «одно окно», безусловно, несколько упрощает работу в случае необходимости обращения в одну конкретную инстанцию, а ведь

³⁰ Сайт Домов Юстиции Грузии. <http://psh.gov.ge/>



на практике часто по одному вопросу приходится обращаться сразу в несколько различных структур. Внедрение подобного опыта в Беларуси позволило бы также решить проблему низкой коррупции, т.к. имея отлаженную и быструю систему работы, не было бы необходимости прибегать к даче взяток за «скорость» получения справок или документов.

Развитие гидроэнергетики

Развитие гидроэнергетики – еще один потенциально успешный проект для Беларуси, в котором можно ориентироваться на опыт Грузии.

Как известно, до 2004 года энергетическая отрасль Грузии была в глубоком кризисе³¹: постоянные перебои в подаче электричества, зависимость от цен и поставок электроэнергии из-за рубежа. Однако менее, чем за 10 лет ситуация в данной области изменилась коренным образом: в настоящий момент Грузия не только полностью удовлетворяет внутренний спрос на электроэнергию, но еще и экспортирует ее в соседние страны и Европу. Такие поразительные изменения стали возможны благодаря реформе энергетической отрасли, в частности, активному развитию гидроэнергетики. В настоящий момент в Грузии действует 20 ГЭС, которые производят более 80% всей электроэнергии³², производящейся в стране.

Дополнительную привлекательность развитию гидроэнергетики придает то, что производство данного вида энергии является относительно безопасным для природных ресурсов страны (безусловно, при грамотном внедрении идеи и эксплуатации ГЭС), и это намного безопаснее строительства АЭС.

Однако здесь есть нюанс: грузинский опыт в сфере энергетики основывается на том, что большинство станций, производящих электрическую энергию, и ГЭС в частности, являются частными. Учитывая тот факт, что в настоящий момент большая часть затрат на электроэнергию для населения Беларуси субсидируется государством, ввиду чего тарифы на электроэнергию остаются достаточно низкими, переход энергетического сектора или же какой-то его части в частное владение, однозначно вызовет повышение тарифов для населения, что вызовет определенное недовольство. Кстати, как показывает грузинский опыт, есть большая вероятность того, что повышение цен произойдет не только из-за прекращения субсидирования со стороны государства, но и за счет необоснованного завышения цен на электроэнергию, как это было и есть в Грузии, для получения сверхприбыли. Однако, пожалуй, даже не это самая большая сложность, с которой можно столкнуться при реализации подобного проекта в Беларуси. Думаю, что государство просто не намерено передавать энергетическую отрасль в частные руки, к тому же, работать с инвесторами оно еще также не научилось. К сожалению, развитие энергетической отрасли в атомном направлении, видимо, является более привлекательным в краткосрочной перспективе, чем государство и руководствуется.

Трудовое законодательство

Размах реформ в Грузии, безусловно, поражает, но, к сожалению, проводимые реформы никак положительно не отражаются на социальной политике. Есть стойкое ощущение, что все эти реформы делаются для некоего абстрактного государства, а не для людей, которые являются его гражданами и/или живут на его территории. Глядя на все проводимые экономические реформы, у меня складывалось впечатление, что реформы эти проводятся в первую очередь для того, чтобы вывести страну в лидеры мировых рейтингов, быстро и порой жестко решить текущие проблемы, как-то отреагировать на имевший место

³¹ Мендкович, Н.А. Цена реформ, или почему у Грузии не получилось. М., 2012. С. 51.

³²

http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D1%8D%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%93%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D0%B8



кризис, чтобы переломить ситуацию, но без составления прогнозов по социальному благополучию граждан в среднесрочной или долгосрочной перспективе. Да, страна достигла определенных успехов и занимает довольно высокие позиции в мировых рейтингах, однако почему тогда это никак не отражается на благосостоянии граждан?

Реформы, требовавшие массовых сокращений, безусловно, были вынужденной мерой, которая принесла определенные результаты, как положительные (например, искоренение низовой коррупции), так и отрицательные (массовая безработица). Однако, принимая определенное решение нужно постараться максимально предвидеть негативные последствия, для того, чтобы принять некоторые контрмеры для их смягчения. В данном случае, раздача участков как контрмера, которая позволила де-юре перевести половину населения страны в категорию «самозанятых», а де-факто – обречь людей на жалкое существование, не является решением проблемы, а скорее попыткой скрыть нежелательные последствия на уровне государственной статистики и отчетов.

Ситуация, когда страна активно работает на привлечение внешних инвесторов и создание новых рабочих мест, однако никак не пытается защищать своих граждан, которые там работают, представляется мне парадоксальной. Насколько мне известно³³, новое неолиберальное трудовое законодательство стоит скорее на стороне работодателей, нежели работников: оно значительно упрощает процедуру увольнения, отменяет ряд ограничений, связанных с продолжительностью трудового дня, разрешает краткосрочные или даже устные трудовые контракты, ограничивает возможность забастовок, коллективных переговоров и договоров между работниками и работодателями. Ввиду такой ориентации трудового законодательства на работодателя работники оказываются совершенно бесправными и могут быть уволены по любому поводу, в то время как работодатели обладают куда более широкими возможностями для выражения и навязывания своей правоты.

Мне представляется чрезвычайно важным, чтобы реформы, которые проводятся в том или ином государстве, происходили не ради реформ или в качестве мер быстрого реагирования на возникшие проблемы, а в первую очередь были направлены на благо людей, которые живут на территории этого государства.

Данный вариант представляется мне эффективным, так как государство, реагируя на определенные проблемы, часто просто механически делает так, чтобы текущая ситуация стабилизировалась, не думая о последствиях, которые могут повлечь за собой предпринятые действия, т.е. приоритетной является стабилизация ситуации в краткосрочной перспективе. При таком подходе очень часто игнорируется долгосрочное планирование, которое (и это очень важно) должно быть направлено на процветание страны во благо людей, которые являются гражданами и\или живут на ее территории.

³³ Мендкович, Н.А. Цена реформ, или почему у Грузии не получилось. М., 2012. С. 90.



Раманцоў Сяргей



Рэформы ў Грузіі... ідучы на слядах

Дастаткова вялікая колькасць дадзеных пра Грузію накіпілася ў інфармацыйнай прасторы за мінулае дзесяцігоддзе. За апошнія некалькі гадоў большасць навінавых і аналітычных агенцтваў беларускіх і расейскіх (ды і заходніх), так ці інакш, даволі часта ўзгадвалі “грузінскі цуд”, “рацыянальную лібералізацыю ў Грузіі”, “беспрэцэндэнтнае змаганне і перамогу над карупцыяй у постсавецкай краіне”, “прадажнасць Саакашвілі”, “пяцідзённую вайну ў 2008 годзе” і г.д. Што ж там адбывалася і адбываецца на самой справе адсюль, з двухмільённай сталіцы нашай любімай Беларусі, не зусім відавочна і зразумела.

Таму, як кажуць, лепш адзін раз пабачыць... На свае вочы, зразумела.

Пралятаючы ўначы над сталіцай Грузіі, нас вітала і цешыла вока татальная асветленасць гораду. А таму, адтуль, з вышыні птушынага палёту,

узгадваючы пра тое, што ня так даўно электрычнасць у Тбілісі з’яўлялася раскошаю і падавалася па вызначаным графіку на некалькі гадзін, усё бліжэй і бліжэй падступала тлумачэнне “нявечнага” і нефіласофскага пытання: “Чаму ў Грузіі атрымалася?”

Адна з самых распаўсюджаных сентэнцыяў пра поспех радыкальных рэформаў у Грузіі, што “...цяперашнія адносныя поспехі эканамічных рэформаў базуюцца на маштабнай замежнай запазычанасці, якая ўжо прывяла да імклівага росту знешняга доўга, што пры ... пэўных умовах здольна прывесці грузінскую эканоміку да дэфолту”. [1] Маўляў, “грузінскі цуд” адбыўся толькі выключна дзякуючы буйнамаштабнай матэрыяльнай падтрымцы заходніх краінаў, у першую чаргу ЗША. Так, насамрэч, істотныя сродкі паступаюць у Грузію з-за мяжы. Аднак знешнюю падтрымку атрымоўваюць каля 190 краін свету, і трэба прызнацца, што далёка ня ўсе яны дэманструюць тэмпы эканамічнага развіцця падобныя да грузінскіх. Аб’ёмы сродкаў, што паступілі ў якасці афіцыйнай дапамогі развіццю, за часы рэформаў (2004-2007 гг.) склалі 4,7% ад ВУП краіны, у той час як на працягу 9 гадоў – з 1994 па 2003 год (перыяд эканамічнага росту да пачатку радыкальных рэформаў) – памеры АПР складалі ў сярэднім 7,7% ад ВУП за год. [2] Аналагічная карціна пры пераліку на душу насельніцтва. Такім чынам, міт пра тое, што замежныя грошы ёсць першасны чыннік, які паўплываў на дасягненні Грузіі, з’яўляецца, на мой погляд, безпадстаўным.

Кажучы пра тыя зрухі, што назіраліся ў Грузіі за апошнія гады, варт адзначыць, як мне падаецца, прарывы ў двух напрамках.

Па-першае, адбылося аднаўленне ці, больш правільна будзе напэўна сказаць, стварэнне нанова *права* ў Грузіі. Гэта звязана з тым, што часта зараз называецца “рэформай грузінскай паліцыі” і “рэструктурызацыяй Міністэрства ўнутраных справаў”. Але, трэба сказаць, што тут значэнне мае ня толькі структурнае рашэнне, скажам, памяняць колькасць дэпартаментнаў ці звольніць усю службу ДАІ (ліквідаваць яе цалкам). Гэта ўсяго толькі адна вельмі важная, але, тым ня менш, частка таго, што можна назваць “аднаўленнем правапарадку”. Бо вядома, што Грузія была краінай, дзе проста квітнеў крымінал, дзе краінай кіравалі “воры ў законе”. І таму тое, што адбылося з пункту гледжання бяспекі і,



калі не ліквідацыі, то радыкальнага скарачэння аб'ёмаў карупцыі, радыкальнага скарачэння ўзроўня злачыннасці, адбылося, на маю думку, у першую чаргу, дзякуючы выкананню законнасці і забеспячэнню юрыдычнай роўнасці ўсіх грамадзянаў краіны незалежна ад статусу.

Такім чынам, для поспеху любых рэформаў, якімі б яны далей не былі, першасным, абавязковым і неабходным з'яўляецца вось гэты элемент – аднаўленне правапарадку. Аднаўленне таго, што англасаксы называюць *rule of law*, ці *вяршэнства закону*. І без гэтага, ніякія іншыя рэформы працаваць не будуць.

І другі вялікі блок – гэта, безумоўна, велізарны пакет эканамічных рэформаў. Гэта і дэрэгуляванне, і скарачэнне дзяржаўных функцыяў, і скарачэнне дзяржаўнага апарату, і радыкальнае зніжэнне мытных пошлінаў і г.д. Усе гэтыя каласальныя рэформы ў выніку зрабілі грузінскую эканоміку *свабоднай*. На думку Л. Бальцэровіча, сутнасцю эканамічнай трансфармацыі з'яўляецца змена *эканамічнай сістэмы*, пад якой ён разумее сістэму інстытутаў, якія фармуюць прыняцце і рэалізацыю рашэнняў, што адносяцца да вытворчасці, расходвання даходаў і ашчаджэнняў, інвеставання і спажывання.[3]

Не дзіўна, што адным з першых крокаў рэфармавання стала скарачэнне дзяржаўнага апарату. Прычым, гэтае скарачэнне было татальным. Міністэрствы, дэпартаменты і службы рэарганізаваліся, аб'ядноўваліся ці цалкам ліквідоўваліся. Апарат абнаўляўся новымі маладымі кадрамі, з іншым разуменнем і адукацыяй. Прынцып “найменшай дзяржавы” стаў прыярытэтным. Праведзеная рэформа дазволіла пазбавіцца ад таго “баласту”, які не функцыянаваў і быў моцна карумпаваны (прыклад з ДАІ, хіба што, самы яскравы). Па тым як і якім чынам рабіліся рэформы, можна сказаць, што Бендुकідзэ і яго каманда цудоўна разумелі, што эканамічныя сістэмныя трансфармацыі не могуць адбывацца пры старой інстытуцыянальнай структуры.

Апроч дэбюракратызацыі, адной з ключавых эканамічных рэформаў, пра пазітыўны вынік якой можна казаць ужо сёння, стала – прыватызацыя. Любыя ўзгадкі пра прыватызацыю на постсавецкіх прасторах у большасці людзей выклікаюць негатыўныя заключэнні, “дзякуючы”, безумоўна, прыкладу і вобразу прыватызацыі ў Расеі. Але прыклад Грузіі паказаў, што яе не трэба баяцца як інструмента эканамічных рэформаў у краіне з савецкай спадчынай (у тым выпадку, канешне, калі ад гэтай спадчыны хопіць палітычнай волі пазбавіцца). Лозунгі галоўнага ідэолага грузінскага рэфарматара Кахі Бендुकідзэ “Можна прадаць усё, акрамя сумлення” і “У дзяржаўнай уласнасці можа знаходзіцца толькі вялікая каралеўская пячатка” ў нейкай ступені вызначылі асноўны падыход да прыватызацыі. Прыватызаваныя былі ня толькі гатэлі, але і аб'екты энергетыкі і водазабеспячэння. Не раз, праўда, выказвалася крытыка ў бок уладаў аб недапушчэнні перадачы ў прыватную ўласнасць стратэгічных аб'ектаў, якім уласна энергетыка і з'яўляецца. Аднак, контраргументам тут можа быць рэальная сітуацыя, якую можна было назіраць падчас расейска-грузінскай вайны, калі расейская прыватная кампанія ІНТЭР РАО, якой належыць дыстрыбуцыя электрычнасці горада Тбілісі, не спыніла падачу электраэнергіі нягледзячы ні на што.

Між іншым, у той час як па ўсім свеце ідэі лібералізму падвяргаюцца “творчаму пераасэнсаванню” – усё часцей эканамісты разважаюць пра інтэрвенцыю дзяржавы ў эканамічную дзейнасць дзеля пазбягання дысбалансаў на рынку, – у Грузіі праводзяцца ліберальныя рэформы на маштабах супастаўныя з тым, што зрабіла ў свой час Тэтчэр у Вялікабрытаніі ці Эрнанда дэ Сота ў Перу. Апошні, дарэчы, выяўвіў, што асноўнай прычынай разрастання гарадскога нефермальнага сектару (цэнявой эканомікі) з'яўляецца не адсталасць, а бюракратычная заарганізаванасць, якая перашкаджае свабоднаму развіццю канкурэнтных адносінаў. Радыкальныя падатковыя рэформы ў Грузіі прывялі да значнага скарачэння долі цэнявой эканомікі праз зніжэнне падатковых ставак і колькасці неабходных да выплаты падаткаў. Выхад бізнэсу з “цені” і прыцягненне змаежных



інвестицияў змагло прывесці да такога росту падатковай базы, якое кампенсавала зніжэнне ставак абкладання.

Яшчэ адной важнай эканамічнай рэформай, якая “адкрыла” і ўцягнула глыбей эканоміку краіны ў сусветны гандаль, сталася рэформа мытнага заканадаўства. Тут хочацца адзначыць, што менавіта сістэмнасць і комплекснасць рэформаў зрабіла дзеяздольнымі кожную рэформу паасобку.

Пра поспех эканамічных пераўтварэнняў сведчаць, у тым ліку, і інстытуцыянальныя паказнікі. Па Global Corruption Perception Index Грузія перамясцілася са 130 месца ў 2005 годзе на 51 – у 2012 годзе.[4] Згодна з дакладам Doing Business 2013 Грузія займае 1-ае месца па рэгістрыцыі ўласнасці, 4-ае – па атрыманні крэдыту, 7-ае – па старце бізнэсу, 9-ае – па вядзенні бізнэсу. [5] Гэтыя індыкатары ўказваюць на узровень развіцця прадпрымальніцтва (бізнэсу) з пункту гледжання ацэнкі нарматыўных актаў. Узгадваецца, што Канстытуцыя СССР 1936 года была адной з самых дэмакратычных у свеце, аднак чым усё скончылася, ўсім вядома. Пагэтану такія індыкатары могуць служыць арыенцірамі, але пры гэтым дэмакратычныя механізмы і ўдзел грамадзянскай супольнасці ў трансфармацыйных працэсах мусяць быць абавязковымі. І тое, што ў Грузіі няўрадавая арганізацыя можа ўплываць на змены ў заканадаўстве, мае вольны доступ да любой інфармацыі, датычнай да той ці іншай сацыяльна-эканамічнай і палітычнай сферы, сведчыць пра моцную ролю трэцяга сектару per se і разуменне палітычнымі элітамі неабходнасці яго інсавання.

Калі вызначыць асноўныя моманты, характарыстыкі і дасягненні эканамічных зменаў у Грузіі, то тэзісна іх можна сфармуляваць так:

- палітычная схільнасць (воля) ураду краіны да рынкава-арыентаванай палітыкі і структурных рэформаў;
- спрыяльны бізнэс-клімац, нізкі ўзровень карупцыі, эфектыўнае кіраванне і паслабленне палітычнай рызыкі;
- моцная падтрымка з боку міжнароднай супольнасці і
- яскравы пазітыўны прагрэс у пабудове сацыяльных, палітычных і эканамічных інстытутаў.

Безумоўна, можа скласціся ўражанне, што перад нашымі вачыма знаходзіцца нейкі ідэал “рэфармізму”. Аднак, канешне, шмат чаго Грузіі яшчэ не ўдалося дасягнуць. На маю думку, самым слабым месцам з’яўляецца сацыяльная сфера. Нягледзячы на ўсе высілкі, у тым ліку на аднаўленне інфраструктуры ў медыцыне, рэфармаванне страхавой сістэмы, маштабы гэтых зменаў пакуль абмежаваныя як тэрытарыяльна, так і з п.г.л. сацыяльнага статусу. Грузія на сённяшні дзень мае найбольшы ўзровень беспрацоўя ў рэгіёне, які дасягнуў паказніку ў 15%. Нявырашаным застаецца пытанне стратэгічнага характару, звязанае з акупацыяй 20% грузінскіх тэрыторыяў Расейскай Федэрацыяй.

Тым не менш, вынікі, якіх дасягнула Грузія, пачынаючы з 2004 года, даволі значныя. На пачатку 90-х гадоў, калі большасць краін Цэнтральна-Усходняй Еўропы і краіны Балты пачыналі сістэмныя пераўтварэнні, пабудову якасна новых эканамічных і палітычных інстытутаў, не было ніводнага практычнага вопыту таго, якім чынам праводзіць рэформы, што рабіць і ў якой паслядоўнасці. У мінулым ніхто не мог прадбачыць, што сацыялізм будзе зменены капіталізмам. Інструкцыя, якой можна было б кіравацца, папросту адсутнічала. Але насуперак скептыкам рэформы зрабіліся, камандна-адміністрацыйная эканоміка замянілася рынкавай, дабрабыт людзей узрос. Сёння Грузія паказала, што радыкальныя рэформы яшчэ магчымыя на прасторах былога СССР. Рабіць іх ніколі не позна, не страшна і мэтазгодна пры ўмове дзеяздольнасці дэмакратычных механізмаў і наяўнасці прафесійнай каманды рэфарматараў.



Новая сістэма яшчэ не вельмі трывалая, але адназначна можна казаць пра тое, што звароту да былой ужо не будзе. Бо грузінскі народ ведае, як было раней, як ёсць цяпер і як можа быць у будучыні. Усе імкнуцца да добрага. Яно і ёсць доўгатэрміновым арыенцірам.

Спіс выкарыстаных крыніцаў

1. Сектор кавказских исследований Центра исследований проблем стран ближнего зарубежья РИСИ. Грузинские экономические реформы: уроки для России. – 2011
2. Буракова, Л. Почему у Грузии получилось / Л.А. Буракова. – М. : ООО «Юнайтед Пресс», 2011. – 271 стр.
3. Бальцерович, Л. Социализм, капитализм, трансформация = Socjalizm, kapitalizm, transformacjaz / Пер.с пол. Н.И. Бухарина. – М. : Наука: УРАО, 1999. – 350 с.
4. Transparency International, 2012 (Rank out of 183 countries)
5. World Bank, 2013 (Rank out of 183 countries)

Савченко Ольга



Реформы в Грузии

«У меня слезная просьба. Откройте нам Грузию. Это я говорю уже туда. Говорю в очко телекамеры, в дрожащее, трепещущее очко телекамеры. Говорят, что у них внутренняя политика умнее внешней. Все говорят, что они уничтожили коррупцию. Все говорят, я не знаю, прочесть об этом негде. Все говорят, что они там ГАИ ликвидировали, что у них в министерстве молодые люди министрами служат. По 27 лет. Что нам мешает позаимствовать? Посмотреть в скважину, что там происходит. Сообщите нам, что там происходит... От того, что об этом не говорят, ощущение, что там рай»

Михаил Жванецкий

Ещё месяц назад я и представить себе не могла, что буду рассуждать на тему грузинских реформ, подкрепляя свои соображения собственными впечатлениями, полученными знаниями и официальными данными. Сегодня я вижу, насколько противоречива данная тема и как легко потерять объективность в анализе ситуации в Грузии, составляя коллаж из увиденного и услышанного в этой удивительной стране.

С одной стороны, согласно грузинским источникам, в Грузии наступил расцвет демократии, а многочисленные реформы, проведенные Михаилом Саакашвили, не имеют себе равных по глубине и эффективности. С другой стороны, дотирование якобы успешной грузинской экономики Западом все не прекращается, а российские эксперты практически в один голос говорят о преступной сущности «режима Саакашвили» и о том, что экономика Грузии находится на грани краха.

Но лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать. Ознакомительный визит в Грузию, который сопровождался встречами с госслужащими, экспертами и общением с простыми жителями Тбилиси, позволил собрать различные мнения, факты и предоставил возможность признать, что грузинские реформы являются необыкновенным явлением на постсоветском пространстве. Реальный результат этих решительных реформ пока не очевиден до конца, но уже очень притягателен, и, как мне кажется, похож сейчас на красивую рекламную картинку. Что же за ней кроется, каково её содержание и можно ли ей доверять?

Составлять коллаж из ответов на эти вопросы начнем с выбора фона, в который можно удачно вписать наш объект анализа. В качестве этой основы рассмотрим ситуацию в Грузии в начале 1990-х, когда она в одночасье превратилась в нищую и отсталую страну. С распадом СССР экономика Грузии практически перестала существовать, а к середине 1990-х выпуск продукции в стране упал до уровня 1960 года. Инфраструктура, хозяйственные связи, традиционные отрасли оказались разрушенными. Ситуация осложнялась постоянными гражданскими и межнациональными войнами, в ходе которых страна потеряла 20% своей территории. Грузии был нанесён огромный экономический ущерб. Более того, республика столкнулась с масштабными проблемами в водо- и электроснабжении. В 2000 г. в Тбилиси прошли массовые выступления под лозунгом "света и тепла". Недаром об этих страшных временах поделился с нами таксист. Его рассказ о том,

как горожане топили свои квартиры дровами и освещали их при помощи керосиновых ламп на пороге XXI века, помог лучше осознать то смутное время и представить, насколько терпение грузинского общества было на пределе.

Тем не менее, в этот период Э. Шеварднадзе удалось предпринять ряд мер по улучшению ситуации. При активной помощи МВФ во второй половине 90-х гг. была начата планомерная перестройка национальной экономики. В 2000 г. республика вступила во ВТО, после чего на ряд грузинских предприятий удалось привлечь иностранных акционеров. Одним из основных достижений Э. Шеварднадзе стали интенсивные контакты с иностранными государствами и международными финансовыми организациями, которые выражали готовность оказать Грузии помощь в восстановлении. Однако основными проблемами конца 1990-х - начала 2000-х годов оставались массовая бедность, неэффективный и коррумпированный госаппарат, неурегулированные отношения собственности.

На таком фоне в нашем коллаже возникает значимая фигура М. Саакашвили, приход которой и задачи, ей поставленные, определились ходом самой истории. Поставленная новым грузинским руководством цель была сформулирована так: «Грузия должна стать самой дешёвой и самой привлекательной для бизнеса экономикой мира». Вероятно, и грузинское общество было согласно с таким подходом и понимало, что «исцеление» Грузии может быть достигнуто только путем самых радикальных и решительных реформ.

Достижение поставленной цели нового грузинского строя базировалось на трех основных направлениях:

1. Реализация комплекса системных антикоррупционных мер.
2. Изменения в сфере государственного управления с резким снижением роли чиновничества и изменением кадрового состава государственных институтов.
3. Разгосударствление экономики, ее максимальная либерализация и практически неограниченная приватизация.

Реформы по этим направлениям возьмем крупным планом и разместим в центральной части нашей общей картины.

Перемены, связанные с борьбой с коррупцией, явились неотъемлемой частью всех проводимых реформ, но в первую очередь вылились в реформы уголовного законодательства и правоохранительных структур. Изначально необходимо было подорвать институт «воров в законе». Грузинское общество того времени было насквозь пронизано коррупционными отношениями, а воры в законе были невероятно влиятельными людьми, особенно в отношении чиновников милиции. Принятый Закон об организованной преступности и рэкете позволял сажать в тюрьму вора в законе только за то, что он признавался в своем статусе. После того, как влияние криминальных авторитетов было сведено к минимуму, началось преобразование и самой правоохранительной структуры. В короткий срок была проведена серьезная структурная реформа МВД, которое объединилось с МГБ. Это позволило ликвидировать дублирование функций и обеспечить рационализацию расходов. Наиболее коррумпированную структуру - ГАИ - упразднили совсем, создав систему полицейских патрулей американского типа. В течение пары лет из 85 тыс. старых сотрудников МВД были уволены 75 тыс., а весь состав ГАИ уволили в один день. Процесс интенсивного реформирования и оптимизации правоохранительной структуры включал в себя целый ряд мер, направленных как на улучшение условий работы самих сотрудников, так и на повышения качества сервиса для граждан.

Теперь даже рядовой турист может почувствовать, что реформированная полиция является предметом гордости грузин и пользуется невероятным доверием, рейтинг которого среди граждан составляет 87%. По всей стране многие полицейские участки теперь находятся в специально построенных стеклянных зданиях, символизирующих ее открытость и прозрачность для народа.



Результатом проведенных реформ стала значительное уменьшение коррупции: в международном рейтинге восприятия коррупции, составляемом Transparency International, за период 2004 -2008 гг. Грузия поднялась со 124-го на 67-е место и находится на одном уровне с некоторыми странами-членами ЕС. Однако есть мнение, что коррупция в Грузии ушла наверх, став элитной, и изменилась внизу, частично легализовавшись и приняв формы введения новых платных услуг и проталкивания своих людей.

Стоит отметить, что жесткие меры как в отношении коррупционеров, так и в отношении мелких правонарушителей привели к росту числа заключенных в Грузии с 2004 г. по 2011 г. в 4 раза. Тюремь были переполнены, а условия содержания в них выходили далеко за границы допустимого. Эти факты вызвали напряженную обстановку в обществе и подтолкнули власти Грузии к реформированию системы исполнения наказания и судебной системы. В результате условия содержания заключенных стали приближаться к европейским стандартам, были построены современные тюрьмы, но главное - возросла прозрачность деятельности госслужащих данного сектора. Создан независимый Высший Совет Юстиции, аппарат генерального прокурора больше не контролирует пенитенциарную систему, в Министерстве внутренних дел, в аппарате генерального прокурора и департаменте тюрем созданы подразделения по правам человека, укомплектованные бывшими представителями неправительственных организаций.

Далее рассмотрим систему государственного и административного управления, которая подверглась самому радикальному реформированию. Основами административной политики нового руководства после революции стали обновление высшего руководства страны, а также сокращение госаппарата путём объединения ведомств и сокращения их контрольных функций. М. Саакашвили понимал, что произвести глубокие реформы со старым чиновничьим аппаратом не получится. Кадровые перестановки также способствовали и развалу системы коррупционных связей и устранению коррупционных ситуаций. Был взят курс на максимальное разгосударствление почти всех областей жизнедеятельности. Радикальным образом уменьшилось число министерств и ведомств - из 18 министерств остались 13, из 52 ведомств - только 34. В оставшихся учреждениях прошло сокращение персонала - на 35% персонала министерств и на 50% числа занятых в государственном секторе. С другой стороны, это позволило увеличить зарплаты госслужащих в 15 раз, тем самым привлечь в госаппарат молодых профессионалов. Лично убедиться в этом удалось на встрече с руководителем департамента экономической и инвестиционной политики Министерства экономического развития Грузии, где презентацию представляли сотрудники министерства в возрасте 21 и 25 лет.

В результате проведенных реформ полномочия государственных органов были существенно сокращены, количество контролируемых ими процессов уменьшено, а сами они поставлены в жесткие рамки по планированию своей деятельности (переход к среднесрочному планированию) и по времени реагирования на запросы бизнеса и населения. Все это сократило государственное регулирование как рынка, так и других сфер деятельности до минимума, обеспечило открытость для граждан до максимума и предоставило им механизм участия в общественно-политической жизни.

Реформы административного аппарата привели к результату, который воспринимается как настоящая сказка. Открыть свое дело можно за 1 день, для того, чтобы зарегистрировать автомобиль, понадобится 15 минут, чтобы получить водительские права - 7 минут, чтобы получить паспорт - 1 час. В настоящее время более чем 300 различных государственных сервисов и административных процедур осуществляются в рамках одного здания Дома юстиций. Если бы я не увидела это своими глазами в Тбилиси, то вряд ли смогла бы поверить, что такое возможно.

Стремление властей создать в Грузии благоприятный инвестиционный климат и тем самым привлечь иностранные инвестиции и обеспечить экономический рост привели к



масштабным реформам в сфере либерализации экономики. Следуя данному курсу, Михаил Саакашвили обеспечил принятие Акта экономической свободы (вступает в силу с 31 декабря 2013 г), который очертил основные принципы либеральной экономики и основные ограничения, переступить которые государство не имеет права. По этому документу государственные расходы ограничиваются 30% ВВП, запрещается увеличение общего числа лицензий, а также создание новых регулирующих органов, введение новых налогов допускается только путем всенародного референдума, отменяется ценовой контроль любого рода, государство отказывается от владения банками и другими финансовыми посредническими институтами, запрещаются любые ограничения на движения капитала.

В либеральном ключе были также проведены глубокая реформа лицензирования и выдачи разрешений на открытие бизнеса, налоговая и таможенная реформы. Система налогообложения стала простой и понятной, уменьшилась общая фискальная нагрузка - из 22 налогов постепенно остались 6. Максимально облегчились таможенные процедуры, ставки налога на импорт в большинстве случаев обнулились или были сделаны минимальными – от 3 до 12%. Количество лицензий, выдаваемых чиновниками и разрешительных процедур, контролируемых ими, сократилось с почти 1 тысячи до 140 штук, ГОСТы были отменены практически все.

В течение нескольких лет в стране была проведена почти полная приватизация. Для этого грузинский парламент принял закон, позволяющий приватизировать практически любые объекты собственности, включая флот, железную дорогу, шахты, заводы, порты, а также земельные, водные и лесные ресурсы.

В результате за приватизацией последовали иностранные инвестиции, совокупный объем которых в экономику Грузии в 2004-2009 годах составил \$6,5 млрд. По привлекательности для иностранных инвесторов и по объемам полученных внешних инвестиций Грузия сравнялась с новыми странами-членами ЕС. В международном рейтинге Всемирного банка простоты и удобства ведения бизнеса Грузия поднялась со 150-го места в 2004 г на 11-е место в 2009 г., что является лучшим результатом среди всех развивающихся стран мира.

Важную роль в экономическом развитии сыграли реформы в энергетическом секторе, сопровождавшиеся массовым строительством гидроэлектростанций, что позволило Грузии перейти от систематических отключений электричества в 2003-м к нетто-экспорту электричества в 2008-м во все 4 соседние страны и в Восточную Европу в 2011-м.

Полученную картину дополняют реформы в сферы образования, здравоохранения, трудового законодательства и социальной защиты. Госслужащие признают, что в этих сферах ещё остается много пробелов, но именно поэтому они всегда на повестке дня. В результате в Грузии приватизированы больницы, обновлено оборудование по международным стандартам, введена система частного медицинского страхования, создана программа выявления нуждающихся в государственной помощи с четкими критериями.

Обрамлять получившийся коллаж окончательными выводами ещё рано. Некоторые реформы в Грузии ещё только начинают своё действие, результаты других реформ со временем будут видоизменяться. Нужно учитывать, что сегодня большинство мест в грузинском парламенте принадлежит оппозиции, а в октябре этого года пройдут президентские выборы, поэтому вполне вероятно коррекция некоторых уже принятых мер.

Тем не менее, картина грузинского опыта показывает, какие фантастические реформы и как быстро может провести правительство, которое поддерживает не коррумпированная элита, а народ, которое выполняет социальный и экономический заказ своих граждан, реагируя решительными действиями на их острые потребности. Для меня эта картина стала уроком, объектом для дальнейшего наблюдения и опытом, к изучению которого мне хочется ещё вернуться. Ведь как говорят сами грузины «Тот, кто приехал к нам однажды, обязательно возвращается».

Список источников:

1. «Позитивные и негативные итоги реформ в Грузии»
http://www.sympa-by.eu/sites/default/files/library/pozitivnye_i_negativnye_itogi_reform_v_gruzii.pdf
2. «Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось», Никита Мендкович
http://www.politkontakt.ru/wp-content/uploads/2012/10/Cena_reform.pdf
3. «Реформы в Грузии», Андрей Епифанцев
<http://www.apn.ru/publications/article23547.htm>
4. «Два месяца без ГАИ, или Как избавиться от коррупции»
<http://www.e-executive.ru/knowledge/announcement/1496232/>



Соусь Светлана



Опыт Грузии

Перед поездкой в Грузию я задалась вопросом «А что же я знаю о стране?». И, откровенно говоря, Грузия ассоциировалось с набором традиционных стереотипных понятий: вино, Боржоми, шашлык, солнце и грузины, а также с еще одним, возникшим на волне перемен, «революция и Саакашвили». Если увязать эти старые и новые представления вместе, картина получается очень живописная. Усомниться в созданном образе пришлось только осенью 2012 года, после разговора с коллегами и друзьями, побывавшими в Грузии в качестве наблюдателей за выборами. Они как-то обронили фразу, что «грузины более европейцы, чем белорусы». Это заставило меня задуматься поглубже, что все же есть Грузия на самом деле. И личные представления о стране, включая понятия «вино, Боржоми и грузины», сформировались непосредственно во время поездки в Тбилиси.

Говорят, если хочешь получить ясное впечатление о новом городе, нужно увидеть вокзал и рынок. Это как пульсирующее сердце, отражающее внутреннюю жизнь. В нашем случае вокзалом был аэропорт. Светлое, просторное, современное и вполне европейское здание, излучающее надежность и уверенность, - как визитная карточка страны. Казалось, вот оно, новое «европейское» в грузинской ментальности. И в то же время старый рынок оказался полной противоположностью. Это море запахов, вкусов, цветов и товаров. Это шум, толпа, активная жестикуляция продавцов-грузин, приветливость, кажущееся хаотичное движение покупателей и таксистов. В то же время, создается ощущение, что город дышит, что он живой, и ты, находясь в нем, становишься его частью. Удивительный контраст, если не сказать больше.

Аналогичные впечатления возникали во время поездок по городу. С одной стороны возвышаются современные просторные хай-тековские стеклянные здания, а рядом с ними уютятся старые, полуразрушенные, обшарпанные хибары, с сохнувшим бельем на окнах и балконах. Это показывает, что в страну пришел капитал, позволяющий развернуть строительство и реконструкцию. Но, вместе с тем, не проводится «зачистка» прилегающей территории, жильцы по-прежнему сушат белье на полуобвалившихся балкончиках.

Возможность понять, почему же так происходит, что стоит за внешней картинкой, представилась во время встреч в государственных учреждениях.

Не секрет, что после Революции Роз страна пошла по пути кардинальных реформ. Отношение к ним разное, зачастую кардинально противоположное, но на тот момент они были необходимы.

Из-за конфликтов в Абхазии и Южной Осетии в начале 1990-х страна не занималась должным образом решением экономических вопросов. Кризис 1998 года также сильно сказался на состоянии Грузии. В итоге, в начале 2000-ых в стране был ряд социально-экономических проблем: перебои со светом, горячей водой, трудности с выплатами пенсий и пособий. Безработица в 2002 г. превысила 12 %. Но по некоторым статистическим данным, цифра составляла 70%, так как к категории «безработных» относили и граждан, преимущественно сельских работников, зарегистрировавшихся статистикой как



"самозанятые", составлявших около 60%. Кроме того, существовала огромная проблема коррупции и беззакония. Так, в ходе встреч, по словам одного из представителей власти, «Грузия поставляла «воров в законе» для всего СССР». И новому правительству пришлось предпринимать меры по решению сложившейся ситуации. В связи с этим, уместно привести цитату М.Саакашвили : *«Грузии повезло в том смысле, что всё советское очень быстро разрушилось. Но разрушилась и наша целостность, и разрушилась система электроснабжения, образования, правоохранительных органов, не создавалась новая система управления. То есть, поскольку всё было разрушено, то в принципе строительная площадка оказалась расчищенной».*

Как мне кажется, в первую очередь Грузия сконцентрировалась на решении нескольких основных вопросов:

- борьба с коррупцией
- деbüroкратизация
- административная и кадровая реформа
- либерализация экономики

Проблема коррупции настолько сложна, что многие полагают, что бороться с ней бесполезно. И, тем не менее, Грузия предприняла вполне успешные шаги, в первую очередь, изменение законодательства и введение жесткого наказания за факты коррупции, в свете политики «zero tolerance» - нетерпимости к преступлениям. Чиновников, уличенных в коррупции, уволили и посадили в тюрьму, набрав на их место новых и в разы подняв им заработную плату. Упразднили множество контролирующих и лицензирующих органов, например, ГАИ, пожарную инспекцию, санитарно-эпидемиологическую службу, обязательный техосмотр, обязательную стандартизацию и сертификацию продукции. Таким образом, исключили сами ситуации, порождающие коррупцию. К тому же, зачастую сами эти органы не знали четких границ своих полномочий, перекладывая ответственность друг на друга.

Упрощение и прозрачность бюрократических процедур также способствовали искоренению коррупции. Одним из достижений является переход на электронный документооборот и выдачу справок, свидетельств и других документов в кратчайшие сроки и в одном учреждении. В 2012 году в Тбилиси был создан Центр услуг населению (Public Service Hall), объединив под одной крышей функции, ранее выполнявшиеся разными ведомствами. Таким образом, нет необходимости давать взятки за ускоренную выдачу справки, паспорта, свидетельства либо за регистрацию предприятия, равно как и ходить в разные инстанции, зачастую не понимая, в чьей компетенции находится выдача того или иного документа. Как говорят сотрудники Центра, для населения стоимость оказываемых услуг осталась на прежнем уровне. Естественно, повышение качества услуг государственных органов положительно сказывается на отношении населения к представителям власти. Несомненно, такой опыт стоило бы перенять любой стране, в том числе и Беларуси.

Проведя деbüroкратизацию, сократилось количество министерств, ведомств и персонала. В ходе реформ к управлению пришли молодые инициативные люди с хорошими менеджерскими качествами и образованием. Как сказал нам один из сотрудников департамента по инвестициям и экспорту Министерства экономики: «Я учился в Штатах, но вернулся сюда, чтобы работать в моей стране и для моей страны». В то же время, читая литературу, наткнулась на одну мысль о том, как происходило формирование новой экономической политики и необходимости принятия плана экономического развития. Ведь кто-то должен был его составить. «Режим не стал привлекать каких-либо новых специалистов- теоретиков. Предполагалось, что состав правительства, в которое вошли ряд бывших сотрудников западных частных компаний и бизнесменов, сможет всё придумать сам без знания теоретических основ. Впрочем, возможно, что в данном случае столь



нерациональная кадровая политика была связана с обстановкой острой борьбы за контроль над государственным аппаратом между разными группировками "розовой" коалиции» (с.29 – Мендкович Н. А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? / Н. А. Мендкович ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М. : РИСИ, 2012. – 128 с.) Такое мнение представляется крайне односторонним. Ведь говоря о «ряде бывших сотрудников западных частных компаний и бизнесменов», автор, скорее всего, сознательно, не упоминает, что это были грузины, уехавшие учиться за границу. И как только появилась возможность работать на благо своей страны, они вернулись домой, что говорит, как бы пафосно это ни звучало, о здоровом патриотизме и желании быть нужным и востребованным дома. Такая категория молодых управленцев создала прецедент, когда схема организации работы министерств скорее похожа на бизнес-модель управления предприятием по принципам «ориентация на продукт» и «получение результата». Своего рода SWOT-анализ, стратегическое планирование, управление проектами. Если сотрудник, отвечающий за свою ветку, имеет положительные результаты, предусмотрено поощрение, например, материальные выплаты. Для белорусских госорганов такой опыт управления был бы крайне полезен. Можно критиковать молодежь за горячность, отсутствие опыта и склонность к риску, но это, как мне кажется, компенсируется инициативностью, скоростью реакции на перемены, новым взглядом на принципы управления и стремлением к инновациям. Вряд ли кто-то поспорит с утверждением о том, что от уровня образованности молодежи зависит будущее страны.

Работает в Грузии и местное самоуправление. Представительный орган местного самоуправления - сакребуло - состоит из членов, избранных гражданами Грузии, проживающими на соответствующей территории, сроком на четыре года. Посредством самоуправления граждане Грузии вправе решать дела местного значения, но без ущемления государственного суверенитета. Остро стоит для органов местного самоуправления проблема финансирования. И проблем, несомненно, существует много.

Реформы экономики положительно сказались на состоянии дел в стране. В условиях, когда Грузии нечего продавать или экспортировать, зато есть выгодное географическое положение и энергоресурсы, ставку решили сделать на создание условий для развития бизнеса. Иначе говоря, стать стабильным финансовым сектором, своего рода экономическим «хабом», чтобы размещать здесь компании. У многих стран на постсоветском пространстве есть такие амбиции, но самые реальные шаги были, по-видимому, предприняты именно в Грузии. Так, было упрощено налогообложение, сократилось количество налогов с 21 в 2004 году до 6 в настоящее время (НДС составляет 18%, 20% составляет налог на прибыль частных лиц, а 15% - юридических лиц. Налог на дивиденды и проценты – 3%, но в 2014 его собираются совсем обнулить, чтобы привлечь больше инвестиций. Экспорт и импорт вообще освобождены от уплаты НДС.) Согласно оценке Forbes от 2009 года, Грузия – четвертая страна после Катара, ОАЭ и Гонконга по простоте уплаты налогов и сокращению налога на прибыль, В комбинации с введением электронного документооборота и снижением коррупции, это, конечно же, это способствует привлечению иностранных компаний в страну. Так, по оценкам Всемирного Банка, Грузия находится на 9 месте из 10 топ-стран мира по ведению бизнеса, опередив Францию.

Самым удивительным для нас, наверное, была информация о приватизации таких сфер, которые, казалось бы, должны оставаться под контролем государства. Это энергетический сектор, газоснабжение, водоснабжение - даже железную дорогу предполагалось приватизировать. Но, если качество услуг для населения после приватизации переходит на новый уровень, то почему бы и нет? В конце концов, сейчас нет перебоев с электричеством и водоснабжением, строятся новые дороги между городами. Часто в Грузии слышали фразу, которой руководствовались представители власти при проведении приватизации – «Продавать можно все, кроме совести».



Многие скажут, что все преобразования в Грузии не были бы возможны без иностранной помощи. Да, несомненно, финансирование со стороны США и Запада сыграло существенную роль. Но вместе с тем, Грузия - не единственная страна, получающая финансовую поддержку из-за рубежа. И она смогла достаточно грамотно воспользоваться предоставляемыми ресурсами.

Конечно, в Грузии есть и ряд проблем, требующих решения. И однозначно ответить, как их разрешить, пока вряд ли возможно.

Например, в стране с марта вступает в действие программа обязательного медицинского страхования, согласно которой граждане смогут получить обслуживание за неотложную помощь и стационарное лечение в рамках 15 тысячи лари. Но возникает вопрос, как быть, если затраты на лечение и медикаменты превышают данную сумму? Как быть в случае, если помощь больному не может быть оказана в стране (например, трансплантация почки)? Кто возьмет на себя финансирование? Также было построено много новых современных клиник, но возникает вопрос набора квалифицированного персонала, их содержания и оплаты труда. В состоянии ли будет население со средней заработной платой в 300 долларов позволить себе необходимое медицинское обслуживание?

В ходе реформы пенитенциарной системы обновилась тюрьма, было построено несколько новых, улучшены условия содержания, значительно сократилось количество заключенных, выросшее за годы политики “zero tolerance”, направленной на искоренение любых, даже самых незначительных преступлений. С 72 до 22 случаев на 1000 населения сократили смертность среди заключенных. Была инициирована программа получения медицинской помощи для заключенных с гепатитом и ВИЧ. И вместе с тем, существуют сложности с дальнейшей социальной интеграцией вышедших на свободу заключенных, с предотвращением совершения повторных правонарушений.

Острой остается политическая ситуация в стране: конфликт между президентом и парламентом не способствует действенному принятию необходимых решений и проведению преобразований.

До сих пор не решен вопрос территориальной целостности страны, хотя Саакашвили пытался вернуть контроль над Абхазией и Южной Осетией, который Грузия фактически утратила после распада СССР. И вряд ли решение этого вопроса будет легким.

Также возникает вопрос дальнейшей региональной интеграции страны – установление более тесных связей с Россией либо продолжение движения навстречу США и Западу.

Можно критиковать или восхищаться тем, что происходит в Грузии. Но, независимо от нашей оценки, многое уже произошло, и это нельзя изменить. На данном этапе у страны есть реальный шанс и потенциал построения крепкого, экономически стабильного государства. Каким путем пойдет Грузия – решать тем, кто сейчас принимает решения.

С нашей стороны, разумно было бы воспользоваться хорошими примерами грузинского опыта (например, омоложение кадрового состава, борьба с коррупцией, создание прозрачной и понятной системы взаимодействия государства и граждан, шаги по либерализации экономики). Хочется надеяться, что такой шанс будет и у нашей страны.

И, в заключение, возвращаясь к заданному самой себе вопросу «Что же есть Грузия на самом деле?», скажу, что для того, чтобы дать на него ясный ответ, придется не раз еще туда съездить. Ведь Грузия – это не только вино и Боржоми. Это удивительная своеобразная культура и ментальность, которую, независимо от любых веяний и перемен, необходимо беречь, хранить и поддерживать.

Трипутень Ольга



О Грузии

Грузия³⁴ ([груз. საქართველო](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D1%8F#.D0.9A.D0.BE.D0.BD.D1.81.D1.82.D0.B8.D1.82.D1.83.D1.86.D0.B8.D1.8F) Сакартвело) это относительно небольшое государство, расположенное в Кавказском регионе. Площадь Грузии составляет около 69 700 квадратных километров.

Эта страна настолько разнолика, что в ней поражает буквально все - богатая многовековыми традициями и обычаями культура, особенности ландшафта, высокая культура гостеприимства, грузинская кухня (одно только то, как произносятся тосты в Грузии, позволяет сделать вывод, что это более, чем составляющая застолья, это своего рода философия и культура).

После развала СССР Грузия оказалась в очень уязвимом положении - ВВП (стоимость произведенных товаров и услуг) сократился в 2 раза. В начале 90-х были гражданские конфликты, политическая нестабильность, дикая инфляция,

энергетический кризис, реформы, бедность и полное непонимание, как строить свое будущее в качестве суверенной республики.

Понимая свое стратегическое расположение (территория Грузии имеет важное транзитное значение), руководство страны решило, что необходимо создавать инфраструктуру, а также благоприятные условия для бизнеса. Так, в настоящее время страна занимает лидирующие позиции в международных рейтингах по благоприятности ведения бизнеса, конкурентной среды, низкого уровня коррупции³⁵ (опережая такие страны ЕС, как Чехия, Латвия, Словакия, Румыния и Болгария). При проведении антикоррупционных реформ использовались два подхода - превентивный и карательный. Что касается внешнего финансирования, безусловно, оно сыграло если не решающую, то значительную роль в обеспечении роста экономики в последние годы.

Во время своего визита в Грузию меня особо поразил тот факт, насколько комплексно эта страна подошла к вопросам реформирования - фактически нет ни одной отрасли страны, которой бы не коснулись реформы: были проведены реформа правоохранительной структуры, уголовного законодательства, судебной системы, системы исполнения наказания, электроэнергетики и газового сектора, налоговая и таможенная реформа, реформы образования, здравоохранения и т.д.

Что касается системы государственного и административного управления, то она, пожалуй, была подвергнута наиболее масштабному реформированию. Проводимая политика была направлена на:

- максимальное разгосударствление, радикально уменьшилось число министерств и ведомств – из 18 министерств остались 13, из 52 ведомств –

³⁴

<http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D1%8F#.D0.9A.D0.BE.D0.BD.D1.81.D1.82.D0.B8.D1.82.D1.83.D1.86.D0.B8.D1.8F>

³⁵ <http://www.golos-ameriki.ru/content/ti-georgia-corruption/1558975.html>



только 34, а в оставшихся учреждениях прошло сокращение персонала от 40 до 50%³⁶;

- увеличение в разы зарплат госслужащим;
- массовое привлечение в госаппарат молодых кадров;
- упрощение бюрократических процедур;
- сокращение государственного контроля.

Полномочия государственных органов были существенно сокращены и поставлены в жесткие рамки по планированию своей деятельности.

Однако, проводя реформы, не стоит забывать о положении человека, его правах и свободах³⁷. Именно это является центральным объектом конституционного регулирования любой страны. Исключением не стала и Грузия. В доказательство того, насколько динамично развивается страна, стараясь соблюдать принцип верховенства права, говорят следующие цифры: на март 2013 года в Конституцию Грузии было внесено 28 поправок³⁸.

Наиболее серьезные поправки (изменения и дополнения в Конституцию, согласно которым страна с 2013 года перейдет на новую модель государственного управления, нововведения касаются в наибольшей степени полномочий президента, парламента, правительства и судебной власти) были внесены в правовой акт высшей юридической силы страны 15 октября 2010 года. Проект разрабатывался Государственной конституционной комиссией, в состав которой входили академические представители, власти, части оппозиции и неправительственного сектора.

Нельзя не отметить наличие в Грузии такого института обеспечения прав человека как институт омбудсмена. Омбудсмен играет особую роль: осуществляя свою деятельность, он независим от других органов государства и должностных лиц, является эффективным средством защиты прав и свобод человека.

В Грузии впервые омбудсмен (в классическом понимании - должностное лицо, на которое возлагаются функции контроля за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц) был назначен 16 сентября 2004 года, тогда им стал Созар Субари, выступавший с резкой критикой властей Грузии, обвиняя их в грубых нарушениях прав человека в стране. В настоящее время этот почетный пост занимает Уча Нануашвили. При его участии был написан Доклад³⁹ «О ситуации с защитой прав и свобод человека за 2012 год», насчитывающий более 700 страниц и описывающий пенитенциарную систему, нарушения во время предвыборной кампании и преследования людей по политическим мотивам. На 13 января 2013 года на основании амнистии тюрьмы покинули до 200 политзаключенных⁴⁰.

Более плачевно обстоит дело с социальной сферой в Грузии. Экономический спад как следствие обретенной независимости сопровождался также проблемами на рынке труда (вопросы выплаты заработной платы, обеспечения занятости населения, социальные выплаты), ухудшением состояния здоровья населения, сокращением возможностей в образовательной сфере.

Доходы большинства граждан значились ниже официально признанного уровня бедности, что лишило их возможности участвовать в полноценной социальной жизни. К сожалению, около 77 тысяч детей живут на 1 доллар в день⁴¹. Отсюда все острее стали

³⁶ <http://www.apn.ru/publications/article23547.htm>

³⁷ Каха Бендукидзе о реформах: «Человек есть мера всех вещей. Поэтому в основе нашего подхода к реформам — стремление поставить человека в центре изменяющегося мира, не мешать ему изменять этот мир и самостоятельно принимать решения».

³⁸ <http://www.kommersant.ru/doc/2151572>

³⁹ <http://www.1news.az/region/Georgia/20130401043256510.html>

⁴⁰ <http://pda.regnum.ru/news/1612385.html>

⁴¹ http://www.bbc.co.uk/russian/international/2013/03/130330_georgia_child_poverty.shtml



чувствоваться вопросы сплоченности общества. Проведение крупномасштабной приватизации земли, поощрение частного бизнеса также привели к расслоению общества.

Безусловно, стремясь быть в полном смысле этого слова «правовым государством», Грузия проводит в настоящее время ряд реформ в сфере социальной защиты и здравоохранения.

Так, с 2007 года была начата Программа, предусматривающая строительство ста новых больниц, предусмотрен переход от крупных государственных больниц к частным больницам, расположенных таким образом, чтобы до 90% населения находилось в 30 минутах езды от больницы.

Программа всеобщего страхования граждан в возрасте от 6 до 60 лет для женщин и 65 лет для мужчин вступила в силу в Грузии 28 февраля 2013 года.

В 2013 году Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты получит финансирование в объеме 2,345 млрд. лари (для сравнения: в 2012 – 1,821 млрд. лари)⁴².

Что касается социальных расходов в 2013 году, то по сравнению с предыдущим годом, они увеличатся на 630 млн. лари. Вот основные изменения:

- с 1 апреля пенсии всех возрастных пенсионеров станут 125 лари, чем они уравниваются размеру пенсии, предусмотренному для пенсионеров выше 67-летнего возраста, а с 1 сентября все пенсионеры будут получать 150 лари;
- до 100 лари увеличивается пенсия для инвалидов второй группы (сейчас она составляет 70 лари);
- пенсии потерявших кормильцев и политрепрессированных (сейчас 55 лари);
- с 1 июля предусматривается удвоение социальных пособий, и т.д.

На начальном этапе проведения реформ властями Грузии был сделан акцент на финансовой стабильности и экономической независимости. Проблемы социальной сферы были вторичны. В 2002-2003 годах были предприняты некоторые шаги по реформированию системы государственной социальной помощи. Для инвалидов войны и ветеранов, жертв политических репрессий, потерявшим кормильца в результате аварии на Чернобыльской АЭС и некоторых других категорий предусмотрена частичная компенсация потребленной электроэнергии.

Анализируя ситуацию, сложившуюся в системе социальной защиты, можно сделать вывод, что отсутствует комплексный подход к решению настоящей проблемы, не обеспечиваются в полном объеме реальной помощью социально незащищенные слои населения, а проводимая социальная политика не является эффективной. Так, например, такая уязвимая категория граждан, как люди с инвалидностью, на себе испытывает все тяготы отсутствия безбарьерной среды - одной из наиболее важных составляющих реализации прав людей с инвалидностью. Данное понятие не ограничивается лишь инфраструктурной доступностью (пандусы, подъемники, информационные таблички, системы оповещения и др), это более широкое понятие: доступность права на труд, образование, проведение досуга и т.д. наравне с людьми без инвалидности. Реабилитация данной категории граждан, их адаптация и максимальная интеграция во все сферы жизни общества должна являться одним из приоритетных направлений государственной социальной политики. Лишь в последние несколько лет власти столицы Грузии занялись вопросом строительства пандусов и спусков в подземные переходы⁴³.

Я остановилась лишь на некоторых проводимых реформах. О разных реформах можно говорить по-разному: много сделано, многое еще предстоит. Со слов лидера

⁴² <http://www.bizzone.info/government/2012/1356109936.php>

⁴³ <http://www.bezgranz.com/blog/%D0%B2-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%B8%D0%B8-%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B4%D1%8B-%D1%81-%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%BC-%D0%BF%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%8E%D1%82-%D0%B4%D0%B0/>



фракции «Грузинская мечта» Закария Куцнашвили, в ходе предстоящей весенней сессии парламент Грузии рассмотрит четыре основные реформы: реформы Конституции, самоуправления, избирательной системы и Общественного вещателя.

Из очевидных плюсов проводимых фундаментальных грузинских реформ я бы выделила такие, как:

1. эффективный аппарат управления (с привлечением молодых кадров), прозрачность его деятельности;
2. независимость ими в принятии решений;
3. планирование своей деятельности;
4. граждане страны стали доверять государственной системе, что подтверждается многими опросами;
5. реформа органов самоуправления (способствует повышению личной ответственности граждан);
6. позитивные с точки зрения права последствия судебной и уголовных реформ;
7. радикальная налоговая реформа (снижение ставок налогообложения, что привлекло зарубежные инвестиции);
8. престиж страны на международной арене (пользуется уважением, что подтверждено в рейтингах, опубликованных международными организациями);
9. принцип территориальной доступности услуг здравоохранения;
10. приоритет общественного порядка;
11. развитие неправительственных организаций, упрощенная процедура их регистрации;
12. обеспечение высоких стандартов обслуживания для граждан.

Несмотря на положительные аспекты проводимой реформатизации, также полагаю допустимым выразить свою точку зрения касательно вероятных проблем, которые потенциально могут возникнуть в будущем этой страны либо уже видимы.

1. Одной из проблем, стоящих перед страной, я бы выделила является отсутствие большого рынка реализации (сбыта) своей продукции. Решением настоящей проблемы может быть налаживание диалога с Россией.

2. Нестабильность и напряженность, связанные с вопросами самоопределения Абхазии и Южной Осетии.

3. Нестабильность конституционного строя (часто вносимые поправки в Конституцию). Однако и здесь есть плюсы - такое положение дел отображает динамику развития страны с учетом меняющихся общественных потребностей, что обеспечивает целенаправленный переход к демократическому правовому государству.

4. Введение добровольной стандартизации продукции и отмена обязательной сертификации - на мой взгляд, не самая обоснованная и разумная составляющая проводимых реформ.

5. Непрозрачность системы медицинского страхования граждан.

6. Отсутствие долгосрочного и краткосрочного планирования системы социальной защиты и поддержки населения (не учитывается возрастная структура населения, и это со временем приведет к более затратному содержанию социально незащищенных слоев населения).

7. Недостаточное развитие такой перспективной отрасли, как туризм.

8. Отсутствие высокотехнологичного производства (исходя из структуры внешнеторгового баланса Грузии, становится очевидно, что страна в основном экспортирует необработанное и низкообработанное сырье).

Остается только пожелать этой замечательной стране продолжать проведение комплексных, взвешенных либеральных реформ в различных областях, целью которых в конечном итоге будет являться улучшение качества жизни каждого проживающего в ней гражданина.

Филипов Павел



Очерк «Молодая Грузия»

Пример Грузии достаточно нагляден: радикальные реформы возможны даже на самой неблагоприятной почве. Несмотря на не самую лучшую стартовую площадку (а если говорить откровенно, то тут мы могли наблюдать старт не с нуля, а с глубокой ямы, в которой пребывала практически вся экономика в Грузии) кардинальные преобразования налицо. Эти реформы нельзя механически повторить, но у них можно многому научиться.

Кто посещал Грузию ещё в период Шеварднадзе, тот рискует сейчас уже не узнать эту страну, настолько там всё изменилось. Тем не менее (отдельное спасибо Сергею Мудрову за фотоиллюстрации другой Грузии – региональной!) не всё так радужно: регионы, глубинка до сих пор совсем не напоминает те позитивные картинки, которые, безусловно, оставляет в памяти Тбилиси

после посещения. Сам же Тбилиси просто блистает новыми подсвеченными фасадами и чистотой.

Первый положительный эффект от реформ наблюдаешь уже в тбилисском аэропорту – красивом современном здании из стекла, стали и бетона. Граница – как в европейской стране, все процедуры от силы 15 минут. Во время нашего прилета пограничники ночью (!) работали довольно активно (работало большое число прозрачных кабинок паспортного контроля) и все обычно тягостные процедуры прошли незаметно.

Для сравнения давайте вспомним, как нас встречали на родине в минском аэропорту: 2 кабинки пограничников, суровый «красный» коридор и в итоге часа полтора-два неприятных процедур. Как говорится, почувствуйте разницу, а она ведь в мелочах. А это ведь имидж страны и первые впечатления, которые получают иностранцы в любой стране.

Экономисты и политические эксперты, побывавшие в Грузии, сходятся в одном: Михаил Саакашвили и его коллеги провели либеральные реформы, которые могут войти в учебники экономики как самый быстрый курс радикальных преобразований в истории. Авторы реформ утверждают, что рецепт грузинского чуда прост. Его основа – железная политическая воля, резкая либерализация и максимальное уничтожение всех проявлений коррупции, упрощение бюрократических процедур и сокращение государственного контроля.

Но это слишком простое толкование этих преобразований. Тут я не стал бы заикливаться только на реформе в сфере государственного управления. Это была глобальная перестройка всего государства, экономики, системы ценностей и сложившихся определенных устоев в специфическом грузинско-постсоветском обществе.

Стоило только правительству уйти от той парадигмы, что все граждане — преступники, а единственным вариантом спасения мира является бюрократическая процедура, как появляется возможность отменить половину до боли знакомых жителям постсоветского пространства бумажек, согласований и разрешений и существенно упростить процедуру получения оставшихся.



Опыт Грузии свидетельствует, что при отмене неработающих механизмов надзора и лишних бюрократических процедур коррупция идет на спад, а дополнительных угроз здоровью и жизни людей при этом не возникает.

История либеральных преобразований началась в 2004 году, когда в стране исчезла санэпидемстанция. За ней канула в Лету пожарная инспекция. Затем были ликвидированы десятки ведомств и сотни разрешительных процедур.

"Когда мы закрыли санэпидемстанцию, все думали, что везде будут тараканы", – рассказывает Саакашвили. "Но этого не произошло. Потому что рестораны сами не были заинтересованы в том, чтобы у них были тараканы, – ведь к ним больше никто не придет!" – смеётся он и тут же эмоционально добавляет: "Да и санэпидемстанция в Грузии никогда не следила за санитарными нормами. Они просто ходили и собирали мзду".

Вот наиболее яркие и неоднозначные решения грузинских реформаторов и их результаты:

- отменена пожарная инспекция, при этом число погибших при возгораниях снизилось;
- упразднен обязательный техосмотр транспорта;
- упразднены антимонопольная служба и инспекция цен;
- сняты ограничения на продажу некоторых медикаментов в супермаркетах и розничных магазинах, отменены дополнительные проверки лекарств, одобренных для потребления в странах ОЭСР;
- существенно облегчены процедуры получения разрешения на строительство, однако свобода строителя уравнивается уголовной ответственностью, если возникла угроза жизни и здоровью людей;
- введена добровольная стандартизация продукции, отменена обязательная сертификация;
- законодательно отменен принцип обязательного нотариального заверения документации;
- зарегистрировать некоммерческую организацию можно за несколько минут.

За несколько месяцев страна сократила количество лицензий и разрешительных документов, регулирующих ведение бизнеса, с 1000 до 150. Команда реформаторов вместе с профильными ведомствами перебрала все патенты и лицензии и оставила лишь те, для существования которых у чиновников нашлись весомые аргументы. Основой будущей системы разрешительных документов стал опыт Швеции и Новой Зеландии.

Правительство резко снизило налоги и импортные пошлины, и сократило их количество.

Вместо 20-ти налогов стало 7. Подоходный налог установили на уровне 12%. Количество ставок импортных пошлин сократилось с 16-ти до трёх - 0%, 5% и 12%, причём они установлены для четких групп товаров. Для большей части товаров, в том числе машин и оборудования, действует 0% ставка, а 12% применяет только к некоторым видам сельскохозяйственной продукции и стройматериалов. Таможня теперь соревнуется не за количество сборов, а за сроки как можно более быстрой растаможки товаров.

Среди, очевидно, положительных реформ в первую очередь хотел бы отметить реформу системы государственного управления. Количество чиновников без всякого сожаления было сокращено в 20 раз.

Резкое сокращение числа государственных органов и ведомств, численности чиновников при существенном увеличении заработной платы госслужащим и ужесточении наказания за коррупцию практически искоренили «бытовое» взяточничество.

«Фирменный стиль» грузинских реформаторов — уволить практически всех сотрудников того или иного органа власти, а затем (если это ведомство вообще необходимо) сформировать его с нуля с новыми функциональными обязанностями, новой

структурой и новыми людьми, как правило, молодыми, с горящими глазами и желанием работать. Самый яркий пример — служба госавтоинспекции.

Летом 2005 года власти провели свою самую громкую реформу - тотальную чистку госаппарата. В один день были уволены 14 тысяч гаишников, немалая сила для страны с населением в 4,5 миллиона человек. За несколько часов ГАИ, как одна из самых коррумпированных государственных служб, была попросту ликвидирована. Молодые чиновники МВД начали набор в новую службу – теперь уже полицию.

За два месяца с нуля была создана патрульная полиция по американскому типу. В первые месяцы работы патрулей ведущие телекомпании были переполнены кадрами дачи взяток новым «гаишникам», которые снимались скрытой камерой агентами спецслужб. Попавшиеся полицейские отправлялись в тюрьму на 10 лет за взятку в размере 50 долларов. Так продолжалось до тех пор, пока не наступило понимание — взятки брать нельзя. В результате уровень доверия населения к полиции существенно вырос.

Приватизация.

Во время встреч и лекций в Тбилиси как лозунги грузинской приватизации упоминались две фразы Кахи Бендукидзе: «Можно продать все, кроме совести» и «В государственной собственности может находиться только большая королевская печать». Такой подход позволил приватизировать не только гостиницы, но и объекты энергетики и водоснабжения.

Параллельно правительство начало масштабную приватизацию, включая так называемые стратегические предприятия. Порт в Потти купили и отстроили инвесторы из ОАЭ, аэропорты в Тбилиси и Батуми приобрели и реконструировали турки. Украинский миллиардер Игорь Коломойский купил горнолыжный курорт Гудаури. Дистрибуция электроэнергии в Тбилиси была продана российской РАО ЕЭС.

Что особенно важно, я считаю, это то, что было отменено целевое назначение земли (кроме Тбилиси). Раньше в Грузии перевод земель из одной категории в другую был мощнейшим источником коррупции. И это существенный шаг вперед в плане свободного использования земель (в Беларуси, к примеру, целевое назначение земель изменить весьма проблематично, а в некоторых случаях практически невозможно – а это существенное сдерживание частных инициатив, привлечения прямых иностранных инвестиций и развития производств и инфраструктуры).

Была проведена и реформа сельского хозяйства. Главный концепт реформы: лучший хозяин для земли - её собственник. На приватизацию выставили 460 тысяч гектаров государственных земель сельскохозяйственного назначения, при общем количестве около 700 тысяч гектаров. 300 тысяч уже отданы под аренду, и для выкупа нужно лишь заплатить сумму, равную десятилетней арендной плате.

Западные экономисты утверждают, что беспрецедентная либерализация даст огромную отдачу через пять-семь лет. И первые результаты уже налицо. Доходы грузинского бюджета выросли с \$558 млн в 2003 году до \$3,3 млрд в 2008-м. С 2004-го по 2008-й экономика Грузии росла со скоростью 9-12% в год. Падение ВВП же в прошлом, кризисном году в стране составило 3,9% - а в Украине, например, 15%. Меньший, чем у соседей, откат ВВП связан именно с диверсифицированностью грузинской экономики.

В результате реформ средняя зарплата в стране выросла с \$30 в 2005-м до \$400 в 2012 году. Неплохо для государства, где еще 10 лет назад водоснабжение и свет были роскошью.

Отдельно хочу остановиться на существенных успехах в борьбе с коррупцией и обеспечением внутренней безопасности в стране.

16 января 2004 года Грузия объявила войну сразу на два широких фронта – взяточникам в госструктурах и ворами в законе, которые к тому времени де-факто управляли государством.



В этот день был арестован бывший глава железной дороги за нецелевое использование средств. Уже на следующий день правительство Грузии под руководством новоизбранного президента Михаила Саакашвили арестовало бывшего министра энергетики. Через месяц был закрыт мощный конгломерат в Аджарии. Еще через несколько дней на борту самолета Тбилиси - Париж был арестован зять Шеварднадзе.

Новая власть не жалела никого, и ранг подозреваемого не был помехой. Саакашвили рассказывает, что с момента его прихода к власти за коррупцию были арестованы несколько министров и шесть членов пропрезидентского большинства в парламенте.

В антикоррупционной кампании чиновников, бизнесменов и криминал принуждали под страхом уголовного преследования возвращать государству "нетрудовые доходы". Эти деньги также были использованы при проведении реформ, пополнив внебюджетные фонды.

Если взяточничеству в госорганах новое правительство переломало хребет довольно быстро, то в лице воров в законе пришлось бороться с самими устоями грузинского общества. Результаты опросов детей в школах в начале 2000-х годов показывали, что 75% мальчиков мечтали стать ворами в законе, а около половины девочек мечтали выйти за них замуж. На воров в законе в Грузии смотрели как на Робин Гудов - людей, которые сопротивлялись системе.

Новое правительство пошло на экстраординарные меры. В 2005 году в Грузии вступил в силу закон, разрешающий приговаривать к тюремному сроку всех, кто признает себя вором в законе, даже если нет доказательств его вины. Согласно неписаному кодексу чести вор в законе не может отрицать свой криминальный статус и обязан отвечать утвердительно на прямой вопрос. Параллельно МВД разослало всем региональным шефам милиции циркуляры, предупреждающие о том, что через месяц будет уволен каждый, в чьей зоне ответственности останется хотя бы один вор. Посыпались аресты.

Всего за последние годы в стране было арестовано 214 воров. Восстание в тбилисской тюрьме было подавлено силой, семеро заключенных погибли. Организации по защите прав человека требовали расследования. Правительство оставалось непреклонным.

Согласно данным МВД Грузии, на сегодняшний день в стране не осталось ни одного вора в законе.

Отдельным моментом хотел бы обозначить финансирование реформ. Михаил Саакашвили во многом сумел «замкнуть на себя» интересы крупного бизнеса и мобилизовать эти интересы для реформирования страны. Лично я далек от идеализации грузинского руководства, однако оно сумело убедить крупный бизнес, что в ряде случаев прозрачные «правила игры» для всех лучше, чем игра в русскую рулетку с коррумпированной бюрократией. Грузия — маленькая страна, поэтому один крупный бизнесмен уже может представлять собой «ударный отряд» реформ. Речь идет о Кахе Бендукидзе, который по сути стал двигателем преобразований в экономике и в целом грузинской государственности.

Также грузинское руководство получало значительную финансовую и политическую поддержку от стран Запада. Запад отчасти профинансировал реформы: Грузия получила 4,7% ВВП в год в виде льготных кредитов и грантов.

Россия, к сожалению, способствовала реформам в Грузии весьма своеобразно, играя роль внешнего врага. Например, либеральную реформу грузинской энергетики удалось провести «под прикрытием» идеи об энергетической независимости Грузии от России.

И реформы продолжаются. Сейчас идут активные преобразования в системе образования, здравоохранения и судебной системе, социальной сфере.

Кто-то может упрекнуть, что проблем в Грузии более чем достаточно, и это действительно так, но отрицать хорошие результаты, право, не стоит.

Наиболее успешные реформы в Грузии сопровождались грамотными мощными пиар-кампаниями. Без понимания обществом что происходит, ради чего проводятся преобразования, реформы обречены.

И, конечно, почва для таких радикальных преобразований была благодатная. Когда нет света, когда опасно выходить на улицу, просто завтрашнего дня нет — трудно не почувствовать стремление не просто к реформам, а к радикальным реформам. Поэтому население Грузии согласилось на реформы и понимало их важность, а воля и поддержка народа — это основа для перемен («Перемен требуют наши сердца!»), когда все согласны терпеть и создавать ради своего будущего и лучшего будущего для своих детей.

А самое главное, что я увидел и почувствовал, находясь на встречах в министерствах и ведомствах — это открытые «горящие» (а не потухшие) взгляды молодых руководителей и их заряженность на работу и улучшение ситуации — это самый главный показатель и надежда на то, что у этой страны всё может получиться.

Дальше просто цифры. Средний возраст всех грузинских чиновников — 28 лет!

Средний возраст чиновника в Беларуси составляет 50 лет.

Средний возраст экономических ведомств, как правило, идеологов реформ во всех странах:

Минэкономики Грузии — 36 лет.

Министерство экономики Беларуси — 47 лет, на 11 лет старше грузинских товарищей.

Средний возраст грузинского правительства — 38 лет!

Возраст белорусского правительства — 53 года.

Данные по Грузии — это состав всех административных структур как в столице, так и в регионах. Получается, что страной управляет молодежь.

Речь идет не только о бюрократии и должностных лицах высшего звена. Возьмем шире — социальную категорию, называемую истеблишментом или элитой. Среди успешных бизнесменов, менеджеров, руководителей вузов, экспертов и журналистов почти нет людей старше 40 лет.

Как часто бывает в сложных социально-политических процессах, итог оказался неоднозначным. С одной стороны, плеяда, пришедшая к власти на волне уличного протеста, увеличила бюджет в 8 раз, провела и продолжает проводить сложнейшие реформы по всем направлениям. С другой стороны, молодежный радикализм мало задумывался о «цене» и последствиях. Как итог, социальный взрыв ноября 2007 года, когда президент был вынужден ввести в стране чрезвычайное положение. Да и пятидневная война с Россией, по большому счету, есть результат молодежного радикализма, эмоциональности и неопытности.

Как такое могло случиться в Грузии — в, казалось бы, патриархальной кавказской стране с безусловным приоритетом семейных ценностей, то есть беспрекословного уважения к старшим? Ответ прост: семейные ценности никуда не исчезли. Семья, состоящая из трех поколений, до сих пор нерушима. Но оказалось, что семейные ценности вовсе необязательно экстраполируются на общественно-политическую жизнь, а при сочетании определенных факторов вообще теряют возможность влияния на социальные процессы.

И, что самое главное, во власть были мобилизованы грузины, окончившие университеты за границей, у которых были амбиции создать новую страну.

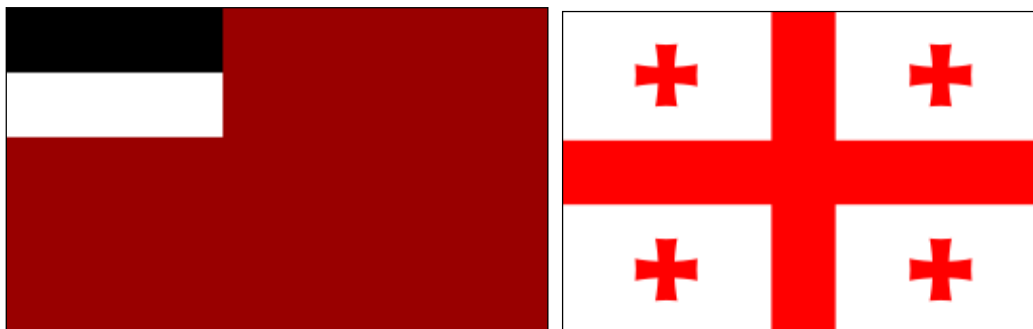
В результате новая управленческая структура сложилась преимущественно из людей, не испорченных работой в дореформенных органах власти. Они «смотрели на реформы не со стороны бюрократии, а глазами бизнеса и даже иностранца». Такой взгляд извне совершенно необходим, когда речь идет о радикальных преобразованиях.

Неслучайно Петр I приглашал в Россию иностранцев и отправлял русских учиться за границу, а Маргарет Тэтчер активно сотрудничала с зарубежными экономистами и рекрутировала во власть людей из бизнеса.

А теперь, господа, вопрос: кто, отучившись за рубежом, вернулся в Беларусь, чтобы работать и делать жизнь в нашей стране лучше? Считанные люди, и то, как правило, те, у которых не получилось закрепиться там, или те, кто просто не смог адаптироваться к другим «правилам жизни»... Перемены делают люди, которые здесь и сейчас (так, ведь, товарищи «пазняки»?!)... А когда кто-то на большом расстоянии рассказывает, как нам жить и что делать, хотя сам не был в Беларуси лет 10 (вспомните хотя бы председателя фракции Литовского парламента), хочется всегда сказать: «Давай, приезжай и сделай, как надо!»

А Грузия изменилась, помолодела если хотите... Она просто другая. Это как молодое ещё игривое вино, которое еще не созрело, но пить его иногда гораздо приятнее: освежает и бодрит! И я верю в этот задор и свежесть!

p.s. А теперь вдогонку простой визуальный тест: радуется, правда?!





Шунейко Катерина



Эссе о Грузии

После Революции Роз в 2003 году в Грузии появились 2 правовых акта, которые стали основой для экономических и политических изменений в стране, это Economic Liberty Act и Freedom Charter. Они окончательно порвали с советским прошлым и положили начало грузинским реформам. Что бы ни говорили о президенте Грузии М. Саакашвили, мне кажется, что он и его люди успешно создали модель государства на постсоветском пространстве, которая представляет собой альтернативу тому, что происходит сейчас в России, на Украине, не говоря уже о Центральной Азии. Модель государства, в принципе во многом схожую с балтийской моделью.

Эти реформы нельзя назвать просто экономическими реформами. Это скорее единственный в своем роде эксперимент десоветизации как государства, так и общества в целом. Грузия предыдущих правителей (антикоммуниста Звиада

Гамсахурдии и аппаратчика Эдуарда Шеварнадзе) были всё-таки очередными видами советской власти. Только Революция Роз стала отправной точкой на пути реальных реформ. Произошедшие после нее политические изменения стали возможны только благодаря глубоким административным и экономическим реформам, а также практически полной смене кадров и изменению ментальности людей.

После 2003 года резко начала развиваться экономика. В 2005-2008 г.г. темп роста экономики постоянно составлял более 8% ВВП в год. Всё больше в страну попадало прямых иностранных инвестиций (ПИИ). В пиковый 2007 год ПИИ составили около 2 млрд. долларов (для сравнения: в 2003 году они составили 340 млн. долларов)⁴⁴.

В 2008г. такое стремительное экономическое развитие было остановлено двумя событиями: глобальным кризисом и агрессией России. В 2010г. ПИИ составили лишь ¼ того, что было в 2007 году, в 2009г. рост ВВП упал до 3,9%. Однако проводимые ранее реформы способствовали тому, что Грузия быстро вернулась на путь предыдущего роста.

В 2010 году ВВП увеличился - после падения годом ранее - на 6,4 %⁴⁵. И все это несмотря на враждебность России, которая ещё в 2004 году была основным экономическим партнером Грузии. Сначала произошло четырехкратное повышение цен на газ - это в то время, когда Россия была его единственным поставщиком. Потом было наложено эмбарго на грузинские вина и минеральную воду, заблокированы почтовые и транспортные службы, создавались препятствия для бизнеса грузин в России. И, наконец, кульминация – вооруженный конфликт и укрепление своих оккупационных позиций на 20% территории государства.

Такая политика Москвы, как ни парадоксально, только помогла грузинам. Так же, как когда-то прибалтам. Тбилиси просто был вынужден разорвать связь с Москвой и сместить свои ориентиры на более конкурентноспособные рынки сбыта. Что это принесло? В течение шести лет доля России в торговом обороте с Грузией снизилась до 2% (экспорт)

⁴⁴ World Bank, April 2009, report No. 44400-Ge, <http://www.georgia.gov.ge/News/5169>

⁴⁵ *Idem.*

и до 5% (импорт). Сейчас крупнейшими торговыми партнерами являются Турция и Азербайджан⁴⁶.

Для подтверждения экономического роста приведу некоторые факты. В последнем рейтинге экономической свободы, который создает организация Heritage Foundation и „Wall Street Journal”, Грузия стоит на 29 месте, Польша – на 68-ом, а Россия – на 143-ем. В рейтинге Всемирного Банка об условиях ведения бизнеса („Ease of Doing Business” 2010 года) Грузия находится на 12 месте⁴⁷ (в 2003 г. была на 137-ом.). Для сравнения: Германия-22-ое, соседний Азербайджан – 54-ое, а Россия – 123-ее.

Осенью 2009 года Саакашвили выдвинул на рассмотрение своему Парламенту Economic Liberty Act⁴⁸ - пакет конституционных законов, обеспечивающих необратимость уже введенных либеральных принципов экономики. Основными правилами грузинской экономической модели, согласно этому Акту, являются: увеличение налогов только посредством референдума; запрет введения новых бюрократических процедур и лицензий на предпринимательскую деятельность; запрет создания новых государственных регулирующих органов; бюджетные расходы на уровне 30% ВВП; дефицит бюджета, не превышающий 3% ВВП, максимальный потолок долга – 60% ВВП; запрет для государства на владение акциями коммерческих банков; запрет государственного регулирования цен на товары и услуги.

Если мы заговорили о введении конституционных мер для уменьшения влияния государства в общественной и экономической сферах, то необходимо отметить, что Грузия сегодня является одной из самых безопасных стран в Европе, если речь идет о преступности, и одной из лучших в мире для ведения бизнеса. За период реформ количество налогов сократилось с 22 до 6⁴⁹. В настоящее время вводится новая программа налоговых льгот для малых и средних предприятий. Таможенные сборы минимальны либо вообще отсутствуют, что открывает страну для ведения бизнеса и притока иностранного капитала. Количество требуемых лицензий и разрешений уменьшено с 600 до 50⁵⁰. Регистрация бизнеса занимает от нескольких минут (чаще всего) до нескольких дней (очень редко). Работает принцип „одного окна”. Открыть любую фирму можно в ближайшем отделении банка у уполномоченного специалиста Министерства юстиции.

Ещё одной отличительной чертой грузинских реформ является массовая приватизация. В первую очередь это делается для привлечения частного капитала, но также для улучшения эффективности управления. Среди грузин распространено мнение, что если репутация фирмы заслуживает доверия, то неважно, кто ее владелец и откуда он родом.

Однако всё имеет свою цену, и нельзя говорить только о плюсах таких радикальных реформ, не упомянув их минусы. А основным минусом является резкое снижение социального обеспечения. Безработица составляет около 16%⁵¹ (неофициально даже в два раза больше). Медицинские услуги находятся в основном в частных руках (но с 1.03.2013 было введено обязательное страхование всех граждан). Частные компании не платят декретных пособий. Работодатель, желая уволить работника, не обязан спрашивать мнения профсоюзов. Помимо огромного государственного долга в последнее время проблемой

⁴⁶ www.aze.az, “Азербайджан по-прежнему остается вторым торговым партнером Грузии”, http://www.aze.az/news_azerbayjan_poprejnemu_o_79954.html

⁴⁷ World Bank, April 2009, report No. 44400-Ge, <http://www.georgia.gov.ge/News/5169>

⁴⁸ Government of Georgia, “Georgia adopts the Economic Liberty Act”, http://www.government.gov.ge/files/34_32576_148262_GEORGIAADOPTSTHEECONOMICLIBERTYACT.pdf

⁴⁹ Лекция Л. Бураковой «Чему России поучиться у Грузии», <http://svpressa.ru/politic/article/52535/>

⁵⁰ Презентация Л. Бураковой «Административные барьеры и формы борьбы с ними» <http://larisaburakova.com/wp-content/uploads/2011/04/001.pdf>

⁵¹ Лекция Л. Бураковой «Чему России поучиться у Грузии», <http://svpressa.ru/politic/article/52535/>

являются высокие темпы инфляции (по данным на 2012 год) – 9-11%⁵², которые особенно ударяют по самым бедным слоям населения. В 2011 г. власти сообщали, что за последний год цены на основные продукты питания выросли в Грузии от 15 до 30%⁵³.

Несмотря на некоторые минусы реформ, всё же стоит отдельно отметить особо удавшиеся из них. Как пример наиболее значительной и показательной грузинской реформы всегда приводят реформу полиции и антикоррупционную реформу. По моему мнению, стоит отметить, что обеспечение свободы предпринимательской деятельности и борьба с коррупцией - это две стороны одной медали. То, что главной проблемой в стране является коррупция, все знали ещё до 2003 года. Но только М. Саакашвили имел смелость и политическую волю, чтобы её искоренить. По словам местного населения, которое мы встречали во время визита, когда-то „крыша” была нормой даже в случае самой малой семейной фирмы. После 2005 года всё изменилось, и предприниматели уже не платят ни рэкету, ни чиновникам или даже полиции.

По данным Министерства юстиции, за период 2003-2010 около 1000 государственных служащих услышали обвинения в коррупции. Среди них 6 депутатов, 12 заместителей министров, 50 судей⁵⁴. „ У нас очень хорошая антикоррупционная служба — молодые ребята. Они очень идеалистичны, и кстати, у нас ни одного бывшего фээсбэшника или кагэбэшника нет. Это все новые люди”⁵⁵ – похвалился в одном из интервью М.Саакашвили.

Такому быстрому ведению реформ и борьбе с коррупцией способствует тот факт, что Грузией управляют совершенно новые, молодые руководящие работники. Теперь они говорят всё больше по-английски, чем по-русски, часто имеют западный диплом о высшем образовании и прошли стажировку в престижных иностранных компаниях. Даже принятый метод частой ротации высоких должностных лиц и их перевод во все новые и новые учреждения не имеет негативного влияния на функционирование государства. За время реформ количество сотрудников государственного сектора сократилось почти на 50%, в то время как заработная плата остальных чиновников увеличилась в 15 раз⁵⁶.

Несомненно, победа над коррупцией была бы невозможна без изменений в правоохранительных органах. Реформа МВД началась в 2004 году и является образцовой грузинской реформой. Так же, как и ее символ - новое стеклянное здание Министерства внутренних дел (другие здания полиции также последовали этому примеру). Прозрачность - это главная особенность нынешней полиции. Даже оппозиция признает, что полицейские в Грузии не берут взятки. Наверное, и потому, что заработная плата увеличилась для них аж в 20 раз⁵⁷. «Система внутренних дел подверглась кардинальной чистке. В течение двух лет из МВД было уволено 75 000 из 85 000 человек. Распустили ГАИ, и в течение трех месяцев дорожную ситуацию не регулировали вообще. ... В итоге, к концу реформ общая численность штата МВД сократилась до 26 000 человек. Зарплата в полиции, а потом и во всем государственном аппарате, выросла за годы реформ в 15–40 раз. Средняя зарплата в Грузии — \$200. Участковый инспектор зарабатывает \$400–500 в месяц,

⁵² *Грузия сегодня*, «Эксперты: Инфляция в Грузии в 2012 году будет на уровне 9-11 процентов», <http://www.georgiatimes.info/news/59061.html>

⁵³ *Радио Азадлыг*, «Рост цен на продукты питания в Грузии», <http://www.radioazadlyg.org/content/article/2314506.html>

⁵⁴ *The New Times*, М.Саакашвили «Мы не держимся на персональной верности, мы держимся на верности принципам», <http://newtimes.ru/articles/detail/39972/>

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ *Forbes*, Н. Коварский, Порядок по-грузински, <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-gruzinski>

⁵⁷ *Ministry of Justice of Georgia*, “Fighting corruption in Public Services”, The World Bank, Washington D.C., http://www.justice.gov.ge/files/Documents/analitikuri/World_Bank_Corruption_Georgia_case_study_-_Copy.pdf

патрульный — \$600–1000, начальники отделов и детективы — до \$2000»⁵⁸. Плюс ко всему работники полиции постоянно проверяют специальные контрольные службы. Под видом обычных граждан они совершают мелкие правонарушения и пытаются решить вопрос с работниками полиции в обход закона. Если полицейский соглашается на это, то ему грозит увольнение либо тюремный срок. Таким образом, исходя из результатов реформы полиции мы видим, почему у команды М.Саакашвили всё получилось.

Главным образом потому, что проводилась десоветизация - не только экономическая и политическая, но также институциональная и ментальная. Во всей стране было установлено правило: если какой-либо институт или механизм не работает, мы их ликвидируем и создаем совершенно новые, с новыми людьми.

Подводя итог всего вышесказанного, хотелось бы привести мнения простых людей, которых мы встречали на улицах и у которых узнавали их мнение об изменениях в стране. Большинство людей высказывается однозначно, что сейчас в Грузии обычные люди живут значительно лучше, чем до реформ. Прежде всего, либерализация и дерегулирование привело к тому, что в Грузии стало меньше коррупции, чем 8-10 лет назад. Грузия улучшила свои позиции во всех рейтингах, которые измеряют уровень экономической свободы и коррупции. Можно в этой связи указать конкретные статистические данные. Например, объем депозитов в банках увеличился в 7-9 раз, количество автомобилей увеличилось в 4-5 раз, а пользователей мобильных телефонов - в 3 раза⁵⁹. Хотя изменения к лучшему происходят не так быстро, как хотелось бы, но зато заметно улучшение качества жизни в Грузии. ВВП на душу населения в 2003г. составлял около 800 долларов США, а сейчас около 3600⁶⁰. Это не так много, потому что если бы это было 10000 USD, это все гораздо лучше бы это почувствовали, однако изменения всё-таки значительные. По словам одного таксиста, конечно, люди хотят все больше и больше, а средняя зарплата в Грузии составляет 500 лари (около 300 долларов). Тем не менее, следует принимать во внимание покупательную способность этих денег, которая намного выше, чем, например, в Восточной Европе, где цены выше. И добавляет, что с момента начала реформ заработная плата в Грузии увеличилась в два раза.

⁵⁸ *Forbes*, Н. Коварский, Порядок по-грузински, <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-gruzinski>

⁵⁹ www.economyobzor.com, Объем прямых иностранных инвестиций в Грузию во II квартале вырос на 11%, <http://economyobzor.com/banki/17189-obem-pryamyx-inostrannyx-investicij-v-gruziyu-vo.html>

⁶⁰ www.export.by, “С 2003 по 2012 год ВВП на душу населения в Грузии вырос в 4 раза”, <http://export.by/?act=news&mode=view&id=42190>



Чулицкая Татьяна, эксперт Школы молодых менеджеров публичного администрирования, преподаватель Европейского гуманитарного университета



Реформы в Грузии: не панацея, но возможный путь изменений

Неолиберальные реформы в Грузии вызывают много вопросов внутри страны и за ее пределами. Беларусь – одна из немногих постсоветских стран, отказавшихся от радикального реформирования, но при этом она с трудом справляется с экономическими проблемами и периодически возникающими угрозами социального кризиса. Полезен ли будет грузинский опыт в случае Беларуси, или пример «хорошей практики» для нас можно обнаружить в какой-то другой стране?

Опыт реформирования госаппарата и системы публичного администрирования в Грузии имеет широкий разброс в оценках в зависимости от политических и идеологических позиций оценивающих. Среди наиболее типичных высказываний об изменениях в этой стране можно услышать: «один из наиболее удачных примеров реформирования на постсоветском пространстве», «любимый ученик МВФ» или, напротив, «крах государственной системы и социальной сферы».

Интересным моментом является то, что после восстановления независимости Грузия, по сути, пережила уже несколько этапов реформирования, связанных сначала с «революцией роз» и консолидацией режима **Михаила Саакашвили**, а затем с новым витком изменений, последовавших за парламентскими выборами 2012 года и приходом к власти оппозиционной партии «Грузинская мечта».

Грузия в международных оценках: state of art

На нынешнем этапе своего развития Грузия демонстрирует ряд довольно хороших показателей, связанных с международной оценкой национальной экономической сферы. Так, в рейтинге «Ведение бизнеса 2012» (Doing Business, Всемирный Банк) по простоте ведения бизнеса она занимает 9-е место (среди 185 стран). По показателям международной конкурентоспособности (Всемирный экономический форум) – 93-е место (среди 139 стран). По индексу экономической свободы (доклад института Фрезера) – 42-е место (среди 144 стран). По индексу восприятия коррупции (Transparency International) – 51-е место (среди 176 стран)⁶¹. При этом страновые показатели в социальной сфере менее благоприятны: уровень бедности – 9,2%; индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) в 2012 году – 75 (из 187 стран, в Беларуси -50); уровень безработицы – 8,7% ([по данным](#) Грузинского департамента труда).

Реформы после «революции роз»

В экономической сфере, начиная с 2004 года, в Грузии проводился интенсивный курс на либерализацию рынка, приватизацию и привлечение иностранных инвестиций посредством сокращения регулятивных (в частности, процедура открытия бизнеса, уменьшение налогового бремени, сокращение количества налогов и пр.) и контрольных

⁶¹ Из презентации для слушателей SYMPA эксперта Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) (7.03.2013).

механизмов. Так, был принят новый Налоговый кодекс, объявлена налоговая амнистия по всем доходам до 2004 года, уменьшены санкции за неуплату налогов, а таможенные пошлины сокращены и почти полностью отменены к 2008 году. Принят закон, позволяющий приватизировать землю, в том числе и сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, в 2006 году был принят неолиберальный Трудовой кодекс, ориентированный преимущественно на защиту интересов работодателей и упрощение механизмов увольнения работников⁶². Продолжались начатые еще во времена **Эдуарда Шеварднадзе** приватизационные процессы, проходившие под лозунгом высказывания бывшего министра экономики Кахи Бендукидзе о том, что в Грузии продается все, кроме совести. Несмотря на то, что политика приватизации крупных предприятий (особенно в части продаж собственности крупным российским монополиям) вызывала критику со стороны общественности, она привела к существенному росту иностранных инвестиций.

Таким образом, ключевые изменения в виде низких налогов, либерального трудового законодательства и благоприятного инвестиционного климата способствовали экономическому росту страны, душевой ВВП которой в период с 2004 по 2010 год увеличился, соответственно, с 1,4 тыс. долларов до 2,9 тыс. долларов США (по данным МВФ за 2012 год).

В сфере публичного администрирования приход к власти правительства Михаила Саакашвили сопровождался радикальными изменениями системы министерств и ведомств и сменой управленческого состава.

В феврале 2004 года грузинский парламент утвердил проект реформирования исполнительной власти страны на основании идей «малого государства» и максимального дерегулирования экономики. В качестве основных принципов реформирования госаппарата назывались: пересмотр принципов его работы, кадровые изменения, изменение практик планирования бюджета⁶³.

Уже на первом этапе реформирования «число министерств уменьшилось с 18 до 13, ведомств – с 52 до 34, численность персонала при этом была сокращена на 35–50%. Перестали существовать как самостоятельные ведомства пожарная инспекция, автоинспекция, санэпидемстанция»⁶⁴. При этом новые государственные служащие набирались преимущественно из получившей образование за рубежом молодежи. Ключевым принципом реформирования госаппарата стало введение адекватного вознаграждения государственным служащим за их труд. Хотя при этом, вроде бы, имела место ситуация, воспринимаемая как политический анекдот, когда какое-то время зарплата чиновников и полицейских оплачивалась за счет международных организаций (в частности, ПРООН)⁶⁵.

Вместе с тем, постепенно зарплаты госслужащих были подняты примерно в 15 раз⁶⁶. В отношении бюджетного планирования вместо одногодичного вводилось трехгодичное. Каждое министерство разрабатывало собственные планы, сводившиеся в итоге в единый документ «Основные данные и направления», используемый при планировании национального бюджета. Происходившие изменения эксперты оценивали по-разному. Одни заявляли о том, что принимаемые радикальные меры были необходимым и успешным шагом на пути борьбы с коррупцией, не несущим негативных последствий для населения

⁶² Об актуальных дебатах относительно Трудового Кодекса см. Мака Chitanava. The Georgian Labor Code: Real Challenges and False Myths <http://www.iset.ge/blog/?p=1301> (дата просмотра 22.03.2013).

⁶³ Буракова Л. Почему у Грузии получилось? / Лариса Буракова. М.: Юнайтед Пресс, 2011 С. 20-28

⁶⁴ Мендкович Н. А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? / Н. А. Мендкович; Рос. ин-т стратег. исслед. – М.: РИСИ, 2012. С. 29

⁶⁵ Буракова Л. Почему у Грузии получилось? / Лариса Буракова. М.: Юнайтед Пресс, 2011 С.18

⁶⁶ Из презентации для слушателей SYMPA эксперта Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) (7.03.2013).

страны⁶⁷. Другие фокусировались на возникших впоследствии проблемах, связанных с неэффективностью планирования и качеством слияний министерств и ведомств, а также непрофессиональностью новых управленцев⁶⁸.

Проводимые реформы различных сфер публичной политики, по мнению национальных экспертов, привели к определенным позитивным изменениям. Например, отмечалось значительное уменьшение уровня коррупции. Так, по данным Международной финансовой корпорации, лишь 2% населения Грузии давали взятки либо слышали от кого-то о даче или получении взятки⁶⁹. Успешной считается реформа правоохранительных структур, в ходе которой были объединены МВД и МГБ, существенно улучшилась материальная база, была проведена модернизация гражданской службы чрезвычайных ситуаций, заработал принцип «одного окна».



Михаил Саакашвили

Согласно социологическим опросам 2010 года, уровень доверия полиции был порядка 70%⁷⁰ (она занимала в рейтинге место после церкви и армии). Проведена реформа судебной системы, в ходе которой на формальном уровне была обеспечена большая независимость судей, введена единая квалификационная система. Хотя, согласно [докладам](#) Heritage Foundation, эффективность судов в Грузии по-прежнему остаётся низкой, а сами они всё ещё сильно подвержены политическому воздействию и коррупции.

Реформа уголовного законодательства привела к подрыву института «воров в законе», имевшего устойчивые корни в грузинском обществе; в уголовно-процессуальный кодекс были внесены изменения, позволившие сократить время предварительного следствия и содержания под стражей. Военная реформа осуществлялась в целях приближения к стандартам НАТО, важным шагом на пути к которым стал переход к профессиональной

⁶⁷ Напротив, утверждалось и утверждается, что отсутствие регулирующих ведомств укрепляет механизмы рыночного самоконтроля и ведет к снижению негативных явлений в дерегулируемых сферах. В частности, снижение смертности на дорогах, уменьшение числа возгораний (Буракова, 2011: 9). Аналогичные утверждения можно услышать от чиновников Министерства экономического развития Грузии и в настоящее время.

⁶⁸ Мендкович Н. А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? / Н. А. Мендкович; Рос. ин-т стратег. исслед. – М.: РИСИ, 2012. С. 25

⁶⁹ Из презентации для слушателей SYMPA эксперта Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) (7.03.2013).

⁷⁰ IRI, USAID, Baltic Surveys // The Gallup Organization, IPM Georgian National Study, September 27 – October 7, 2010 www.iri.org

контрактной армии. В ходе реформы публичного и гражданского реестра регистрационная система в Грузии была существенно упрощена, переход на электронный документооборот способствовал ускорению как процесса регистрации собственности, так и получения любых гражданских документов.

Реформирование социальной сферы также шло в духе либеральных реформ: в системе социальной защиты введен принцип адресной помощи с учетом критериев нуждаемости и монетизации социальных выплат; осуществлены переход на финансирование здравоохранения через страхование, приватизация отрасли медицинского обслуживания; осуществляется программа создания частных больниц; внедрены ваучерное финансирование образования и система централизованных экзаменов, повысилась роль попечительских советов в управлении школами.

Реформа системы исполнения наказаний также имела некоторые позитивные результаты, хотя именно эта сфера выступила в качестве символического водораздела грузинского общества в ходе парламентских выборов 2012 года, когда широкую огласку получила информация о пытках в грузинских тюрьмах⁷¹. Вместе с тем, в качестве достижений отмечаются: строительство современных пенитенциарных заведений; заключение лидеров организованной преступности в отдельное специализированное место отбывания наказания.

Таким образом, «революция роз» в сфере публичного администрирования Грузии и публичной политики вызвала волну радикального реформирования, в ходе которой было сокращено количество органов управления и государственных чиновников. Экономика определяла логику изменения всех остальных сфер, хотя, по оценке политических оппонентов Саакашвили и ряда критически настроенных экспертов, данная логика была далеко не однозначной. Международные институты оценивали данный этап реформирования (преимущественно в сфере экономики) довольно хорошо, задавая направление для дальнейшего движения страны.

Реформы после реформ: что последует за политическими изменениями?

Парламентские выборы 2013 года ознаменовали новый этап реформирования в Грузии. Сами выборы, согласно оценке ОБСЕ, хотя и признаны демократическими, тем не менее, проходили в напряженной обстановке поляризации в обществе, агрессивной риторики и со случаями проявления насилия. Избирательная кампания была сосредоточена не вокруг политических программ или платформ, но вокруг стремления Единого национального движения (ЕНД) удержать свое положение с одной стороны, и частных финансовых вложений («Грузинская мечта») – с другой. Крайней точки напряжение в обществе достигло после появления в СМИ информации о пытках в грузинских тюрьмах. На уровне правительства это повлекло отставку министра исполнения наказаний, пробации и юридической помощи Хатуны Калмахелидзе и министра внутренних дел Грузии Бачо Ахалая⁷².

После победы на выборах «Грузинской мечты» политическая сфера страны существует в состоянии раскола и перманентного противостояния между парламентом и президентом⁷³. В Тбилиси ситуация осложняется тем, что большинство в муниципалитете

⁷¹ OSCE/ODIHR Election Observation Mission. GEORGIA. PARLIAMENTARY ELECTIONS 1 October 2012. Final Report // Warsaw, 21 December 2012. <http://www.osce.org/odihr/98399> (дата просмотра 24.03.2012) С. 12-13.

⁷² Оба министра подали заявления об отставке вскоре после обнародования этой информации.

⁷³ Принятие конституционных поправок, ограничивающих президента в возможности роспуска парламента, расценивается экспертами неоднозначно. Более подробно о поправках см. http://www.georgiatoday.ge/article_details.php?id=10948 (режим просмотра 24.03.2013).

по-прежнему остается у ЕНД. По словам одного из депутатов нынешней партии парламентского большинства, «в демократической системе нахождение у власти двух противоборствующих сил является нормальным, но у нас это пока что не так»⁷⁴.

Утверждение нового парламентского большинства и его лидера Бидзины Иванишвили сопровождается определенными переоценками проведенных ранее реформ.

Критикуется использованная модель «сингапуризации» экономики, при этом на уровне политической риторики звучат заявления, что в стране нет свободного предпринимательства, а капиталы и бизнес монополизированы государством⁷⁵. В качестве приоритетных областей реформирования публичной политики декларируются: модернизация сельского хозяйства, реформа здравоохранения, улучшение системы образования.



Бидзина Иванишвили - противник Михаила Саакашвили

Вместе с тем, на уровне госаппарата произошедшие реформы не означали новой волны тотальных кадровых перестановок. На нынешнем этапе, согласно высказываниям представителей Министерства исполнения наказаний и правовой помощи, масштабных замен государственных служащих уже не может быть, поскольку подобная стратегия не получила бы поддержки населения.

После утверждения нового парламентского большинства заменялись только высшие политические чиновники в ведомствах, признаваемых «проблемными». Интересным фактом является то, что в самом Министерстве исполнения наказаний и правовой помощи после скандала с пытками в тюрьмах на высокие позиции были назначены деятели правозащитных организаций. Таким образом, в органах власти появились представители третьего сектора.

Грузинские изменения: to be continued

Процесс реформирования публичного администрирования и госаппарата в Грузии продолжается, так что говорить о чем-то, кроме промежуточных итогов, на сегодняшний день рано. Позитивные изменения в будущем, по мнению национальных экспертов, возможны, прежде всего, при условии дальнейшего экономического роста.

⁷⁴ Из дискуссии во время одной из встреч сессии SYMPA в Тбилиси в марте 2013 г.

⁷⁵ Из презентации для слушателей SYMPA эксперта Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) (7.03.2013)



Контекстуальными факторами, содержащими угрозы прогрессивному развитию, являются, прежде всего, политическая нестабильность, связанная со сложными отношениями нынешнего президента и оппозиции, имеющей большинство в парламенте, а также риски в сфере внешнего финансирования⁷⁶.

Вместе с тем, хотя опыт реформирования системы публичного администрирования и госаппарата в Грузии вряд ли является однозначно «хорошей практикой», тем не менее, это очень интересный пример для анализа при поиске путей реформирования для Беларуси. Представляя собой типичный неолиберальный пример, грузинский опыт демонстрирует ряд сильных и слабых сторон изменений в системе государственного устройства и работы с государственным аппаратом.

Заметки на полях

В качестве своеобразных «заметок на полях» хочется поделиться некоторыми субъективными впечатлениями, связанными со знакомством с системой публичного администрирования, грузинскими чиновниками и политиками. Наверное, самое большое удивление и даже своего рода зависть вызывает возраст чиновников среднего уровня – во многом это молодая элита, представители которой получили качественное образование за границей и стажировались в международных институтах. Эти молодые люди демонстрируют открытость в отношении любых инноваций и готовность прислушиваться к замечаниям и вопросам. Возможно, это только внешнее впечатление, но оно возникало не единожды.

Вторым моментом является демонстративная транспарентность госорганов: начиная от физической прозрачности (стеклянных зданий некоторых министерств) и заканчивая готовностью встретиться и рассказать о своей работе группе иностранцев в размере 40 человек (в частности, в лице нас, участников проекта SYMPA). При этом на тебя готовы тратить не только рабочие время и силы, но и присоединиться к неформальному общению. Конечно, объяснением последнего факта может быть широко рекламируемое грузинское гостеприимство, а может, это просто нашей группе так повезло...

Ситуация с политиками в чем-то схожа с чиновничьей, хотя здесь возрастное разнообразие было несколько больше, и люди старшего возраста встречались чаще.

Наверное, на околоевропейский взгляд, несколько не хватает гендерной сбалансированности, и женщины в политику по-прежнему не слишком вхожи (о чем, впрочем, упоминается и в отчетах международных организаций). Поражает и высокая степень гражданского и политического небезразличия, с которым мы сталкивались не раз: на уровне как депутата парламента, так и обычных таксистов – у всех есть свое мнение о том, каким должно быть грузинское государство, причем с реальной готовностью отстаивать свои интересы.

Одним словом, Грузию нужно увидеть своими глазами, чтобы составить собственное впечатление о происходящих в ней изменениях. И конечно, чтобы провести там время, которое станет одним из самых лучших воспоминаний о поездках, где рабочее удивительно гармонично сочетается с нерабочим, формальное с неформальным, и это воспринимается как единственно возможное развитие событий в этой стране.

Также в статье использовался документ ОЭСР: [Сеть по борьбе с коррупцией для стран с переходной экономикой](#). Директорат по вопросам финансов и предпринимательства. [Обзор](#) правовой и институциональной базы для борьбы с коррупцией: Грузия, 2004 / (дата просмотра 24.03.2012).

⁷⁶ Из презентации для слушателей SYMPA эксперта Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) (7.03.2013)