**Почему у Грузии получилось (fb2)**

**Лариса Буракова  
Почему у Грузии получилось**

**Портрет страны**



ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ: президентская республика

СТОЛИЦА: Тбилиси

ПЛОЩАДЬ: 69 700 квадратных километров

ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ: 4,4 миллиона (на 1 января 2010 года)

СРЕДНЯЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ: 69 лет (мужчины), 77 лет (женщины)

ОСНОВНАЯ РЕЛИГИЯ: христианство

ВВП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ ПО ПАРИТЕТАМ ПОКУПАТЕЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ: 2009 год – 4332 доллара в ценах 2005 года

ВАЛЮТА: грузинский лари (GEL)

**Предисловие**

Полтора года назад, когда я впервые узнал о том, что Лариса Буракова готовит книгу «Почему у Грузии получилось», в обществе преобладало ощущение застоя, и я обрадовался этой книге как лекарству против поразившего общество уныния. Книга сообщает благую весть – «быстрые перемены к лучшему возможны» – и делает это доказательно, обсуждая опыт во многом похожей на нас страны. Сегодня в Грузии не более чем за полчаса можно оформить продажу квартиры, получить номера для автомобиля, зарегистрировать фирму или НКО и для этого не потребуется даже печати и уставного капитала. Полицейские работают так, что не все закрывают на ночь свои машины, а гаишники не берут взяток хотя бы потому, что ГАИ распущена. Благодаря эффективной правоохранительной системе страна позволяет себе то, что прежде было невозможно. В городах появилось множество спортивных площадок, которые при прежней полиции были бы разрушены так же быстро, как это бывает у нас. Между городами стали появляться дороги европейского уровня, чему прежде препятствовали распространенные и у нас «договорные конкурсы».

Сегодня, когда повсеместно чувствуется оживление общественной мысли и действия, когда вновь началась забытая с конца 1980-х борьба программ, я читаю книгу с чувством озабоченности: сможем ли мы распорядиться шансом для перемен, когда он наконец появится? В России, как в Индии, описанной Монтеком Ахлувалией, формируется «сильный консенсус в пользу слабых реформ». Это не так плохо, когда нужны именно «слабые реформы». Однако интуиция подсказывает, что, если сравнивать грузинский вариант реформы полиции, где заменили 90 процентов личного состава и многократно повысили зарплаты, с умеренным, сопровождающимся «оптимизацией» численности сотрудников на 15 процентов и повышением зарплат на те же 15 процентов, утопичным и неспособным привести к успеху выглядит именно последний.

Впрочем, должен признать, что книга меня убедила не столько в преимуществах радикальных реформ перед умеренными, сколько заставила по-новому посмотреть на то, что на самом деле стоит считать умеренной реформой. Если в некой инспекции из всех сотрудников на работу ходят только руководитель и главный бухгалтер, то ее упразднение просто закрепит уже сложившийся порядок вещей. Если качество и безопасность лекарства уже проверены в США или ЕС, то дополнительная их проверка в Грузии означает только дополнительные издержки, от которых можно безболезненно отказаться. Во многих грузинских реформах я вижу не столько радикализм, сколько честность: признание того, что многие государственные институты не служат и в обозримой перспективе не смогут служить своим целям.

Привнесение подобной честности в идущие сейчас российские дискуссии о стратегии развития страны позволит напомнить нам о том, что такое эта «стратегия». Мы слишком привыкли смотреть на стратегию как на некий план действий, список всего того, что стоит сделать и о чем желательно не забыть. Однако в ее основе всегда лежит отказ от наступления по всем азимутам в пользу сосредоточения усилий на нескольких направлениях. Готовность грузинских политиков ограничить деятельность государства является примером хорошего чувства стратегии. По всей видимости, именно этим чувством и можно объяснить, почему у Грузии получилось.

***Евгений Ясин,***

*научный руководитель Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*

**От автора**

В конце августа 2007 года в рамках русскоязычного проекта американского исследовательского института Катона была впервые организована летняя школа для студентов, интересующихся идеями свободы. Среди участников школы была и я, среди преподавателей – Каха Бендукидзе.

Интересный рассказчик с богатейшим опытом и каким-то очень естественным, интуитивным чувством свободы, Каха Автандилович постоянно собирал вокруг себя стайки жадных до информации учеников. Те разговоры, продолжавшиеся глубоко за полночь, до сих пор вспоминаются с большой теплотой.

В последний день занятий мы – студенты, ставшие уже не только единомышленниками, но и друзьями, – шутя определяли свои дальнейшие карьерные перспективы. Кто-то видел себя главой президентской администрации, кто-то – мэром города… Я, впервые, наверное, задумавшись так предметно, поймала себя на мысли, что мне была бы интересна должность, **которую на тот момент занимал Бендукидзе, – государственный министр по координации реформ**.

С тех пор и реформы, и Грузия стали предметом моего сначала лишь любопытства, а потом уже исследовательского интереса. И в октябре 2008 года, когда я впервые оказалась в Грузии, возникли мысли о написании этой книги, переросшие, к моему удивлению, в реальный проект.

За это время я бывала в Грузии чуть ли не чаще, чем в Москве. Знакомилась с представителями оппозиции, авторами и исполнителями множества реформ, беседовала с таксистами и жителями разных регионов Грузии, повстречала много новых друзей. И, конечно, в книге не передать всего того, что мне посчастливилось узнать и увидеть. Но я постараюсь хотя бы обозначить те факты, рассказы и впечатления, которые сформировали мое представление о происходивших в стране реформах.

Поэтому в книге много прямой речи: чтобы предоставить читателю возможность «услышать голоса» тех, кто задумывал и проводил эти реформы, испытать ту радость общения с профессионалами, которая неизменно возникала у меня при каждом разговоре. А для усиления «эффекта присутствия» в тексте приведены биографии главных реформаторов.

Конечно, на выбор собеседников повлияло мое личное восприятие того, «что такое хорошо и что такое плохо». Для меня бендуномика (так оппозиционеры называют радикальные либеральные инициативы нового грузинского руководства) – это экономика, которая стала приоритетным направлением развития в новой Грузии. И эта книга – своего рода уроки этой науки – выросла из многочасовых разговоров с Кахой Автандиловичем, с его последователями и соратниками, чьи взгляды мне близки и понятны.

Наконец, считаю необходимым объяснить, почему я этим занимаюсь. Реформы, проведенные и проводимые в Грузии, интересны, полезны, увлекательны и, кажется, уникальны. Многое из того, что сделано в этой стране, Россия может и должна перенимать. Более того, в некоторых законодательных инициативах в России отчетливо прослеживаются грузинские корни. Но вот уверенности, что они приведут к аналогичным результатам, сейчас нет.

Пока о грузинских реформах у нас известно не так много. Обсуждение их только начинается. Хотя складывается впечатление, что кроме эмбарго грузинских вин и минеральной воды установлена еще и специальная блокада на информацию из Грузии и о Грузии. Эта блокада стала причиной насмешек сатирика и писателя Михаила Жванецкого, попавших, к удивлению многих, в эфир государственного телеканала: «У меня просто слезная просьба: откройте нам Грузию. Это я говорю уже “туда”. Это я говорю просто вот в очко телекамеры. Дрожащее очко телекамеры… Трепещущее очко… Откройте нам Грузию! Все 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 как-то ликвидировали. Что у них в министерстве молодые люди министрами служат, им по двадцать семь лет. И по нескольку человек – состав министерств. Что нам мешает позаимствовать, подсмотреть в скважину, что там происходит? Сообщите нам, что там происходит. Оттого, что об этом не говорят, ощущение, что там рай»[[1]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_1" \o ).

Информации о том, что произошло в Грузии за последние семь лет, действительно мало. Зато сложилось много мифов об этих реформах – из-за неверной интерпретации, из-за умышленных умолчаний, из-за передергиваний и подмены понятий, чаще всего – из-за быстроты происходящих изменений. Так что книгу свою я решила начать именно с разбора этих мифов, чтобы в дальнейшем читателя ничего не отвлекало от повествования о самих реформах.

**\* \* \***

Эта книга была бы невозможна без всех тех, кто давал интервью, предоставлял материалы, помогал преодолеть незнание грузинского языка, оказывал поддержку, даря ценные замечания и указания. Я говорю большое спасибо Михаилу Авалиани, Ревазу Адамии, Евгении Антоновой, Георгию Ахалая, Вахтангу Барамидзе, Лили Бегиашвили, Кахе Бендукидзе, Ираклию Берекашвили, Риме Бериашвили, Левану Варшаломидзе, Геле Васадзе, Эке Габададзе, Демуру Гиорхелидзе, Паате Гоголидзе, Хатуне Гогоришвили, Галактиону Гонадзе, Нино Горгадзе, Левану Готуа, Ладо Гургенидзе, Гии Джандиери, Мариам Джапаридзе, Эмзару Джгереная, Давиду Джинчарадзе, Татулии Долидзе, Михаилу Иашвили, Андрею Илларионову, Георгию Касрадзе, Александру (Сандро) Качараве, Александру (Алеко) Качараве, Анне Кванчилашвили, Кетеван Кинкладзе, Эроси Кицмаришвили, Нане Клдиашвили, Тамуне Ковзиридзе, Кетеван Кокрашвили, Эке Колбая, Шалве Кочладзе, Юрию Кузнецову, Софии Лебанидзе, Вато Лежаве, Лаше Мгеладзе, Вахтангу Мегрелишвили, Галине Морозовой, Георгию Мосидзе, Вадиму Новикову, Теоне Одзелашвили, Лане Ониани, Тамте Отиашвили, Олегу Панфилову, Владимиру Папаве, Ираклию Петриашвили, Арчилу Почхуа, Николозу Пруидзе, Александру Рондели, Михаилу Саакашвили, Нане Сакварелидзе, Натии Самушии, Ираклию Сирадзе, Гиге Угулаве, Тато Урджумелашвили, Шоте Утиашвили, Натии Хантадзе, Тамаре Хвтисиашвили, Георгию Цхакая, Давиду Чантладзе, Георгию Чантурии, Звиаду Чеишвили, Алекси Чикваидзе, Георгию Чиковани, Георгию Чхиквадзе, Екатерине Шарашидзе, Эдуарду Шеварднадзе, Павлу Шеремету, Паате Шешелидзе, Джабе Эбаноидзе, всем, пожелавшим остаться неназванными, а также моей маме, сестре и ее мужу, без которых мне бы не удалось сделать книгу в ее окончательном виде.

**ЧВУ  
(часто высказываемые утверждения)****[[2]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_2" \o )**

В любой аудитории, которой я рассказывала о грузинских реформах, аргументы моих оппонентов сводились, как правило, к определенному набору устойчивых утверждений. Далеко не все эти утверждения соответствуют действительности. Я хочу прокомментировать некоторые из них[[3]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_3" \o ).

**1. «Грузинское чудо» состоялось исключительно благодаря крупномасштабной материальной поддержке западных стран, в первую очередь США.**

Действительно, в Грузию поступает существенная помощь из-за рубежа. Однако внешнюю поддержку получают более 180 стран мира, и далеко не все они демонстрируют сопоставимые с грузинскими темпы экономического роста. **Всего за 1992–2007 годы в Грузию поступило в качестве официальной помощи развитию****[[4]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_4" \o ) (ОПР) 4,3 миллиарда долларов США** (в ценах 2005 года), причем 3 миллиарда – за 1992–2003 годы, а 1,3 миллиарда – за первые 4 года реформ (2004–2007 годы). При этом в течение 9 лет – с 1994 по 2003 год (период экономического роста до начала радикальных реформ) – размеры ОПР составляли в среднем 7,7 процента ВВП в год, а среднегодовые темпы экономического роста – 5,9 процента. В последующие 4 года (2004–2007) размеры ОПР снизились до 4,7 процента ВВП, однако среднегодовые темпы прироста ВВП Грузии увеличились до 9,3 процента.

В 2004–2007 годах Грузии была предоставлена ОПР в размере 298 долларов на душу населения (в ценах 2005 года). За тот же самый период помощь в бо́льших размерах в пересчете на душу населения получили 44 страны мира. Однако темпы прироста ВВП на душу населения выше, чем в Грузии, оказались только в одной из них – в Армении.

США за эти четыре года предоставили Грузии 349 миллионов долларов (в ценах 2005 года), то есть чуть более четверти от всей полученной Грузией помощи, или 79 долларов на душу населения. В то же время 14 стран мира получили от США бо́льшую помощь на душу населения, в том числе, например, Армения – 87 долларов на человека. Следует заметить, что за четыре года, предшествовавшие реформам (2000–2003), Грузия получила от США помощи больше, чем в период реформ (2004–2007), – 413 миллионов долларов и 349 миллионов долларов соответственно. Однако к аналогичным экономическим успехам вливания в дореформенный период не привели: с 2000 по 2003 год душевой ВВП вырос на 28,7 процента, а в 2004–2007 годах – на 40,6 процента.

**2. Грузинская экономика зависит от переводов эмигрантов.**

Да, для небольших небогатых стран такой источник средств играет важную роль в поддержании уровня потребления граждан. Однако гарантирован ли быстрый экономический рост на деньги «богатых родственников»? В 2004–2007 годах в виде переводов частных лиц из-за рубежа Грузия получила 1,38 миллиарда долларов (в ценах 2005 года), или 315 долларов на душу населения. За те же годы 55 стран мира получили в расчете на душу населения больше денежных средств, чем Грузия. Но только в двух из них – Латвии (переводы из-за рубежа в размере 804 доллара на душу населения) и Армении (694 доллара) – темпы экономического роста оказались выше, чем в Грузии.

В получении безвозмездных средств из двух источников денег – грантов и денежных переводов из-за рубежа – в 2004–2007 годах Армения опережала Грузию (1010 долларов на душу населения против 613 долларов). Таким соотношением можно попытаться объяснить более высокие среднегодовые темпы прироста ВВП в Армении (12,8 процента), чем в Грузии (9,3 процента). Но десятки стран, получивших бо́льшие вливания ОПР, тем не менее росли существенно медленнее.

**3. За время правления Саакашвили страна погрузилась в долговую яму.**

Ситуация с внешним государственным долгом Грузии выглядит следующим образом. На конец 2003 года он составлял 1,849 миллиарда долларов, или 46,3 процента ВВП. К концу 2007 года его абсолютный размер почти не изменился – 1,838 миллиарда. Однако в силу быстрого роста экономики и повышения реального курса лари величина долга относительно ВВП снизилась до 18,1 процента. Затем – в военном 2008 году и в кризисном 2009 году – Грузии было предоставлено большое количество кредитов для восстановления экономики. В результате внешний долг страны возрос и на конец 2010 года составил 4,199 миллиарда долларов, или 35,6 процента ВВП. Иными словами, относительно размеров грузинской экономики внешний долг сегодня все-таки ниже, чем он был во времена Эдуарда Шеварднадзе.

Когда в России был примерно такой же уровень внешней задолженности – 35,3 процента ВВП в 2002 году, – это воспринималось в нашей стране как серьезная проблема. Российская ситуация усугублялась еще тем, что обслуживание всего государственного долга обходилось в 2,2 процента ВВП. Существовали опасения, что платежи по кредитам вскоре станут непосильным бременем. Как известно, долговой катастрофы в последующие годы в России не произошло – выручила стратегия, способствовавшая поддержанию высоких темпов экономического роста (налоговая реформа, снижение непроцентных государственных расходов, обеспечение профицита государственного бюджета, создание стабилизационного фонда).

Сегодня в Грузии расходы по обслуживанию долга не превышают 1 процента ВВП, а средневзвешенная ставка по внешним кредитам составляет всего 2,1 процента. Кроме того, если в конце 2003 года международные валютные резервы Грузии составляли 196 миллионов долларов, то к концу 2010 года они выросли более чем в 11 раз – до 2,264 миллиарда долларов.

Важным показателем устойчивости долговой ситуации традиционно считается отношение процентных платежей к экспорту[[5]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_5" \o ). За последние 7 лет в Грузии оно также существенно уменьшилось: в 2003 году ежегодные выплаты по кредитам составляли 17 процентов, в 2007 году они снизились до 4,8 процента, а в 2010 году были на уровне 7,4 процента от экспорта.

**4. Саакашвили распродал родину, все скупили иностранцы.**

Это правда, что с приходом к власти новой команды в 2004 году началась интенсивная приватизация. В последние 5 лет правления Шеварднадзе (с 1999 по 2003 год) от продажи государственного имущества было получено менее 62 миллионов долларов, а в последовавшие 5 лет (с 2004 по 2008 год) – 1,44 миллиарда.

Насколько значительным стало участие зарубежных собственников в грузинской экономике? Доля иностранных компаний в выпуске продукции с 2006 по 2009 год выросла с 28,4 до 35,2 процента. Кажется, ненамного. Но вот в чем иностранцы действительно лидируют, так это в уровне вложений в основной капитал. За 4 года (2006–2009) они инвестировали 2 миллиарда долларов (в ценах 2006 года), в то время как частные резиденты – 1,5 миллиарда, а государство – 1,6 миллиарда.

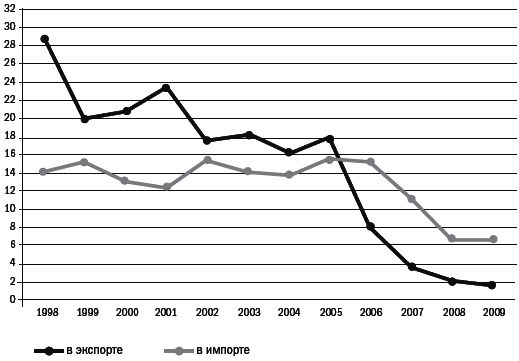
**5. Грузинская экономика зависит от России. В условиях российского эмбарго она долго не продержится.**

Российские власти, похоже, использовали все инструменты, чтобы грузинская экономика перестала быть зависимой от России: резкое повышение цен на газ, эмбарго на грузинское вино и минеральную воду, торговую, транспортную и почтовую блокаду, отмену выдачи виз гражданам Грузии, высылку грузинских граждан из России, антигрузинскую пропагандистскую кампанию, военное и дипломатическое давление, войну и оккупацию пятой части страны.

Неудивительно, что результатом этих мер стало резкое снижение интенсивности торговых связей. В 2005 году в Россию направлялось 17,8 процента грузинского экспорта, в 2009 году этот показатель упал до 1,6 процента. Удельный вес России в грузинском импорте снизился с 15,4 в 2005 году до 6,6 процента в 2009 году.

Пострадала ли Грузия от сокращения торговых связей с Россией? Не без этого. Но грузинский ВВП с 2003 по 2010 год вырос на 49,3 процента, а российский – несмотря на исключительно высокие мировые цены на товары традиционного российского экспорта – лишь на 34,8.

***Удельный вес России в структуре внешней торговли Грузии (%)***



Источник: расчет по данным Статистической службы Грузии, External Trade (www.geostat.ge/index.php?action=page&p\_id=137&lang=eng)

**6. В Грузии нет собственного производства, на продажу вывозится только металлолом.**

До начала реформ металлолом действительно лидировал в списке экспортных товаров – в 2004 году на его долю в экспорте приходилось 14,8 процента, а третье место занимали ферросплавы (6,6 процента). Однако затем ситуация изменилась. В 2010 году 16,7 процента грузинского экспорта составили ферросплавы (лидирующая статья экспорта), а лом черных металлов – 6,9 процента. Постоянно в десятке главных экспортных товаров присутствуют азотные удобрения (4,6 процента в 2010 году) и медный концентрат (4,5 процента в 2010 году). Благодаря низким внешнеторговым барьерам с 2005 года быстрыми темпами стал нарастать реэкспорт автомобилей (14,4 процента в экспорте 2010 года). С 2006 года Грузия стала нетто-экспортером электроэнергии, а в 2010 году доходы от продажи электроэнергии за рубеж (36,5 миллиона долларов) уже практически вышли на уровень экспортных доходов от торговли вином (39,3 миллиона долларов).

**7. Это не либеральные реформы, если растут государственные расходы и увеличивается дефицит бюджета.**

Рост государственных расходов и увеличение дефицита бюджета, конечно, плохо сочетаются с ответственной финансовой политикой. Но для выполнения базовых функций государству все же требуется некоторое количество ресурсов. Как определить их оптимум? Это можно сделать, например, путем сопоставления фактических значений для Грузии с величинами бюджетной нагрузки в других странах. При этом следует учитывать и уровень экономического развития страны, при разных значениях которого одинаковые масштабы государственных изъятий из экономики могут иметь разные последствия. Похоже, что объем государственных расходов в Грузии в 2004–2007 годах был близок к оптимальным значениям для страны такого уровня экономического развития[[6]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_6" \o ). Возможно, в том числе и поэтому грузинская экономика именно в этот период росла темпами, существенно превышавшими среднемировые показатели. Государственные расходы росли вместе с доходами бюджета, которые увеличились благодаря росту собираемости налогов, вызванному существенным снижением налоговых ставок. Причем увеличение государственных расходов было в целом относительно сбалансированным: в 2005–2007 годах дефицит консолидированного бюджета составлял всего 0,2–0,3 процента ВВП.

Однако теперь, после кризисного периода 2008–2009 годов, когда показатели государственных изъятий из экономики действительно серьезно отклонились от оптимальных значений, необходимо их возвращение к уровням 2004–2007 годов, обеспечившим стране тогда рекордные темпы роста.

«Подобно другим странам, рецессия затронула и Грузию, однако правительство реагирует на это не повышением, а снижением налогов и продолжением реформ, – отмечает бывший премьер-министр Эстонии и бывший специальный советник президента Грузии Март Лаар. – Похоже, экономическая свобода является лучшей политикой, и попытки перевести страны в направлении силовой политики, как это происходит в некоторых постсоветских странах, – это большая ошибка»[[7]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_7" \o ).

**8. А вот Армения растет быстрее Грузии без всяких либеральных реформ.**

Такое представление об Армении неверно, либеральные реформы в ней были, только в основном они были проведены раньше – в середине 1990-х годов. И именно с тех пор армянская экономика показывает высокие темпы роста. Государственная нагрузка на экономику в Армении в течение длительного времени была близка к оптимальной – бюджетные расходы в 2000–2008 годах держались в пределах 20–25 процентов ВВП. Благодаря реформам Грузия смогла приблизиться к уровню качества экономической политики[[8]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_8" \o ), уже достигнутому Арменией, только к 2007 году.

**9. В Грузии никто не работает. Безработица колоссальна, она доходит до 70 процентов.**

Уровень безработицы высокий, это правда. По данным статистической службы Грузии, он составляет около 17 процентов. Откуда же берется фантастическая цифра 70 процентов? Дело в том, что некоторые грузинские эксперты предлагают считать безработными всех, кто по статистике входит в разряд самозанятых[[9]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_9" \o ), а занятыми – только наемных служащих[[10]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_10" \o ).

Самозанятость стала основной формой трудовой деятельности в Грузии с середины 1990-х годов. Чтобы выжить, людям приходилось заниматься натуральным хозяйством, и к 2003 году самозанятыми стало 58,3 процента экономически активного населения. Проведение реформ способствовало снижению этого показателя, и в 2009 году он опустился до 53,2 процента. Кстати, «безработными» нередко себя считают бывшие госслужащие, ставшие, например, таксистами и зарабатывающие больше, чем была их официальная заработная плата на прежнем месте.

**10. Жизнь и здоровье населения под угрозой, потому что во многих сферах отменен государственный контроль.**

В некоторых сферах государственный контроль действительно отменен: например, не существует пожарной инспекции, санитарно-эпидемиологической службы, обязательного технического осмотра транспорта, обязательной сертификации и стандартизации продукции. Но осуществлялся ли реальный контроль ранее? Стало ли хуже потребителям от отмены бюрократических процедур? Привела ли отмена формального контроля к росту угроз для здоровья и жизни граждан?

Несмотря на упразднение автоинспекции и обязательного техосмотра число погибших в ДТП в расчете на 1000 автомобилей снизилось с 1,79 в 2003 году до 1,05 в 2010 году[[11]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_11" \o ).

Пожарная инспекция ликвидирована, а число погибших при возгораниях уменьшилось с 434 человек за 1997–2003 годы до 371 человека в 2004–2010 годах.

При отмене неработающих механизмов надзора, бывших мощным источником коррупции, сама эта коррупция идет на спад, а дополнительных угроз здоровью и жизни людей при этом не возникает.

**11. В Грузии нет бытовой коррупции, зато так называемая элитарная коррупция несопоставимо больше той, что была при Шеварднадзе.**

Прежде всего, даже критики признают, что уровень бытовой коррупции снизился. И это уже само по себе важно. Что же касается так называемой элитарной коррупции, то нужны конкретные примеры. За несколько лет, в течение которых время от времени в адрес властей звучат такие обвинения, никто пока не смог привести ни способа оценки феномена «элитарной коррупции», ни ее подтверждения.

Во время ежегодного отчета в парламенте в феврале 2011 года один из депутатов обвинил власти в элитарной коррупции. В ответ на это Михаил Саакашвили предложил указать конкретные случаи такой коррупции и назвать фамилии тех, кто в нее вовлечены. Ответа на эту просьбу не последовало ни во время заседания парламента, ни после него.

По данным Глобального коррупционного барометра, среди 86 стран Грузия занимает второе место по доле респондентов, считающих, что усилия правительства в борьбе с коррупцией эффективны (77 процентов), и на первом месте по доле респондентов, считающих, что за последние 3 года масштабы коррупции снизились (78 процентов).

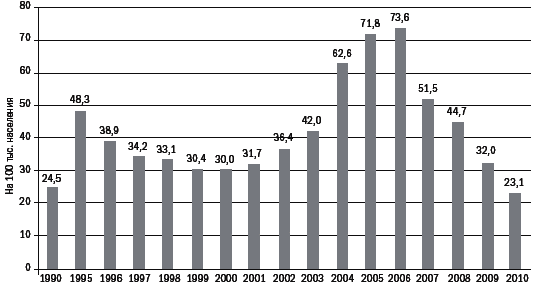
**12. Грузия – полицейское государство. В стране установлена тотальная власть МВД.**

Что означает термин «полицейское государство»? Это такое государство, в котором граждане боятся полиции? Или это государство, в котором граждане доверяют полиции? В Грузии уровень доверия полиции невероятно высок – выше 70 процентов[[12]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_12" \o ). По многим опросам, проводившимся в 2005–2010 годах, полиция стабильно находится среди институтов, пользующихся наибольшим доверием граждан, следуя в этом рейтинге сразу после церкви и армии[[13]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_13" \o ). О таком признании правоохранительным органам в некоторых других странах, включая Россию, можно только мечтать.

Высокий уровень доверия полиции обусловлен многими факторами, прежде всего честностью и порядочностью личного состава, изменением порядка регистрации преступлений (любая информация о факте совершения преступления является основанием для начала предварительного следствия) и резким снижением уровня преступности. Например, в последние 5 лет произошло немыслимое ранее – трехкратное (!) – сокращение числа тяжких преступлений против личности (убийств, умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, изнасилований, грабежей).

Хотя в этом заявлении и присутствует элемент субъективной оценки, тем не менее можно понять эмоции одного из авторов «грузинского полицейского чуда» – министра внутренних дел Вано Мерабишвили: «Если называть это полицейским государством, тогда я горжусь тем, что Грузия – полицейское государство!»[[14]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_14" \o ).

***Число тяжких преступлений против личности на 100 тыс. населения***



Источник: расчет по данным Статистической службы Грузии (www.geostat.ge/index.php?action=page&p\_id=602&lang=eng)

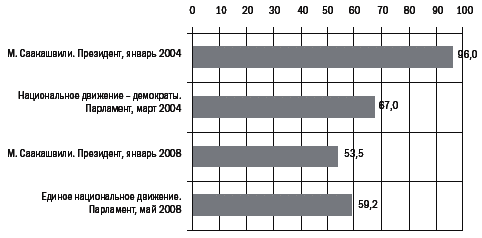
**13. Саакашвили в Грузии все ненавидят.**

В демократическом обществе отношение граждан к власти проверяется инструментом под названием выборы[[15]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_15" \o ).

Высокая поддержка Михаила Саакашвили сразу же после Революции роз отчасти объяснима – она могла свидетельствовать об эйфории, охватившей граждан в связи с крушением режима Шеварднадзе. Однако уровень одобрения Саакашвили на вторых президентских выборах в январе 2008 года, после четырех лет реформ, – это уже оценка и качества, и методов, и результатов изменений, проводившихся им и его командой.

Более того, в 2008 году правящая партия получила больше голосов избирателей, чем президент, что кроме всего прочего указывает на то, что граждане даже в большей степени поддерживают вектор развития страны в целом, нежели отдельную личность. То, что избиратели не только не разочаровались в выбранном пути, подтвердили результаты выборов в органы местного самоуправления в мае 2010 года, когда Единое национальное движение[[16]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_16" \o ) вновь увеличило свою общественную поддержку, получив 65,8 процента голосов.

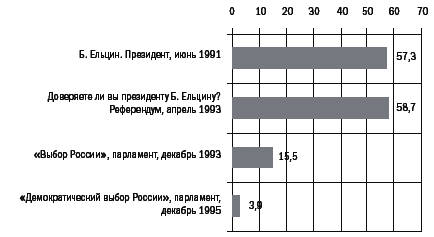
***Результаты голосования на выборах президента и парламента в Грузии, 2004–2008 гг. (%)***



Источник: Центральная избирательная комиссия Грузии

Можно сравнить с этой поистине народной поддержкой падение популярности Бориса Ельцина и его реформаторской команды в первой половине 1990-х – по данным выборов и референдумов. Процент голосов, отданных за Ельцина на первых президентских выборах в июне 1991 года, свидетельствовал о его достойной победе в трудной конкурентной борьбе. Несмотря на тяжелые последствия реформ через 15 месяцев после их начала, в апреле 1993 года, уровень доверия президенту сохранился. Но уже через восемь месяцев, в декабре 1993 года, во многом из-за продолжения тяжелого экономического кризиса, а также шока из-за силового разгона парламента доверие избирателей к основной политической организации реформаторов – «Выбор России» – резко снизилось. А еще через два года поддержка авторов российских реформ была потеряна окончательно[[17]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_17" \o ).

***Результаты голосования на выборах президента и парламента в России, 1991–1995 гг. (%)***



Источник: Центральная избирательная комиссия России

**\* \* \***

Значит ли все вышесказанное, что в Грузии решены все проблемы? Конечно нет. В стране сохраняется высокий уровень безработицы, не снижается инфляция[[18]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_18" \o ). Велика доля государства в экономике. Размеры госрасходов в ВВП выше оптимального уровня. Бюджет несбалансирован. В 2009–2010 годах резко снизились масштабы приватизации. Медленно идут изменения в сельском хозяйстве, физический объем производства в нем снижается. Настораживает, что темп многих реформ замедлился, в некоторых наметился откат.

Существующие проблемы надо замечать, обсуждать и находить подходы к их решению. Но имеющиеся проблемы не должны заслонять то, что уже было достигнуто, причем за столь короткий срок.

**Глава 1  
«Мы пришли, чтобы поменять все правила игры»**

Теплый вечер сентября. Старый район Авлабари как декорация для съемок фильма о Тбилиси глазами туристов. Извилистые узенькие улочки, обветшалые дома, свисающие с балконов ковры, неспешные разговоры соседей на улице. Такси неторопливо поднимается вверх по дороге, поворот – и фильм о старой Грузии обрывается. Современное лаконичное здание – рабочая резиденция президента Грузии Михаила Саакашвили. Местные жители, судя по всему, привычно располагаются на скамейках возле дома напротив, с которых удобно следить за тем, что происходит на проходной, – чем не вечерний сериал.

В самой резиденции атмосфера напоминает обстановку в рабочем офисе не очень большой компании: светло, аккуратно, довольно скромно, много фотографий, причем далеко не только протокольных. За их рассматриванием и за разговорами с руководителем пресс-службы Натией Бандзеладзе незаметно пролетает час, а встреча, похоже, еще откладывается. «Давайте сходим – я покажу вам город, а то мне неудобно, что вам придется еще ждать», – переживает Натия. Вскоре звонят из приемной Саакашвили: президент сожалеет, что встречу пришлось отодвинуть, и предлагает куда-нибудь сходить с Натией, чтобы скрасить мое ожидание.

***Саакашвили Михаил***

*Родился 21 декабря 1967 года в Тбилиси. В 1992 году с отличием окончил факультет международного права Института международных отношений Киевского университета им. Т. Шевченко. В 1994 году получил степень магистра права Колумбийского университета в Нью-Йорке.*

*Учился в Страсбургском институте прав человека, а также в Академии европейского права во Флоренции и в Гаагской академии международного права.*

*В 1995 году вернулся в Грузию, где был избран депутатом парламента от партии «Союз граждан Грузии». В 1996-м стал председателем парламентского комитета по конституционным и юридическим вопросам. В октябре 2000 года занял должность министра юстиции, но уже в 2001-м подал в отставку и создал оппозиционную партию «Национальное движение». В 2002 году стал председателем Законодательного собрания Тбилиси.*

*4 января 2004 года избран президентом Грузии, подтвердив этот статус на досрочных выборах 5 января 2008 года.*

*Владеет английским, французским, испанским, русским и украинским языками.*

У меня уже имелся опыт общения с президентом, правда, с бывшим. Эдуард Шеварднадзе любезно согласился принять меня в своей дачной резиденции в Крцаниси. Приехав на встречу заблаговременно, я протянула паспорт охраннику. Дверь закрылась. Был конец ноября, холодно, но не это меня беспокоило: стоя перед глухим забором, я опасалась, что с такой службой безопасности опоздаю на встречу. Прошло полчаса, паспорта все не было, и я позвонила помощнице Шеварднадзе. «Да, мне известно, что вы все еще на улице. Господин президент сейчас разговаривает по телефону. Так что придется немного подождать». Предложение перенести встречу на другой день я решила не принимать, мало ли, что будет потом, – оставалось ждать. В ответ на вопросы к охранникам, нельзя ли куда-то зайти, чтобы не стоять на холодном ветру, я получала только отрицательное качание головой.

Внимательность и обеспокоенность нынешнего президента резко контрастировали с моим полуторачасовым стоянием у закрытых ворот дачи Шеварднадзе. Да и разговор с двумя персонами сложился тоже совсем по-разному.

Уже за полночь дверь кабинета распахнулась, и Саакашвили с извинениями предложил приступить к разговору. Я позволила себе начать издалека.

– **Расскажите, как формировалось ваше мировоззрение.**

– *Я рос в семье, как тогда было принято называть, интеллигентов. Меня коллективно воспитывали прадедушка, прабабушка, дедушка, бабушка, мама. Прадедушка провел пятнадцать лет в Сибири, у прабабушки расстреляли почти всю семью. Поэтому у них взгляды были четко сформировавшиеся.*

*У меня были хорошие учителя. К примеру, учительница французского Мари Чавчавадзе воспитывалась при дворе Николая II. Долго жила после революции во Франции. Она происходила из среднеазиатской знатной семьи, вышла замуж за грузинского генерала Чавчавадзе, поэтому носила эту фамилию. Она была жутким ненавистником советского общественного государственного строя. И очень четко во мне формировала инстинкт свободы. Так же как мой учитель английского Гела Чарквиани, который был в свое время образцом сторонника либерализма.*

– **И в правительство Шеварднадзе вы пришли уже в качестве реформатора со своими принципами?**

– *Шеварднадзе, несмотря на свою реформаторскую репутацию, все равно всегда вызывал у меня настороженное отношение. И кстати, когда у нас была последняя с ним встреча вместе с Зурабом Жванией и Нино Бурджанадзе, Шеварднадзе сказал: «Нино, ты вообще воспитывалась у меня на коленях, поэтому от тебя я этого не ожидал. Зураб, я многое для тебя сделал, поэтому ты не должен так резко со мной поступать. А с Мишей у меня всегда были очень отдаленные отношения». То есть и он признавал, что дистанция существовала.*

*На самом деле Шеварднадзе все время балансировал, чтобы сохранить власть, но, к сожалению, у него никаких четких взглядов ни на одну проблему не было. Он балансировал между реформаторами и нереформаторами, между коррумпированными и некоррумпированными. А это в какой-то момент вырождается в фарс. В принципе, конечно, Шеварднадзе – трагическая фигура. Он абсолютно не сохранил хоть какую-то политическую группу вокруг себя, ни даже, насколько я понимаю, группу друзей. Потому что он всю жизнь был занят балансированием между личностями, между идеями, между платформами, между разными группами. А какую идею он представлял, кроме своей собственной власти, неизвестно.*

*Когда Шеварднадзе ушел в отставку, у меня поначалу были к нему довольно теплые чувства. В том смысле, что это был мирный переход, что он сам ничего не предпринял. (Реально он просто не смог ничего предпринять.) Но в первую же неделю я был очень зол на него, потому что оказалось, что все абсолютно разворовано, растащено, ситуация очень сложная.*

*Вот несколько примеров. Я вошел в свой уже кабинет, а там стоит ведро с водой. Почему? Потому что подача воды прекращалась в десять часов вечера. Оказывается, так было всегда. А я работаю до поздней ночи, и мне такая ситуация очень не понравилась. Поэтому я сказал руководителю аппарата, чтобы тот позвонил начальнику водоснабжения и ему пригрозил: если не будет круглосуточной подачи воды, то его могут посадить. Прямо таким текстом. С того вечера у нас было 24-часовое водоснабжение. Причем этот человек делал очень много денег. И был страшно рад, что делает деньги и еще не дает президенту воду.*

*Или принесли мне первую зарплату – 40 долларов. Я поинтересовался, как на нее жил Шеварднадзе? Мне сказали, что так и жил все это время.*

*Это иллюстрации того, в каком состоянии было вообще все.*

В нашем разговоре с Эдуардом Шеварднадзе речь тоже зашла о личностях: «К руководству пришли мои воспитанники, молодые люди, в том числе был Жвания. Я больше всего надеялся на этого человека. Умный, образованный, грамотный, с дипломатическим умом, в нужный момент проявлял принципиальность, достаточно гибкий. Я уверен, если бы его не убили, Грузия пошла бы по другому пути. Более оправданным путем». Но вот от персональной оценки представителей нынешней власти Шеварднадзе наотрез отказался. В отличие от Саакашвили, который, не прячась за эвфемизмы, описывал свое отношение к людям, а также прошедшим и нынешним событиям.

– **Как формировалась ваша команда единомышленников в правительстве Шеварднадзе?**

– *Это был момент притяжения. Все приходили в парламентский комитет, потому что понимали: там происходит что-то интересное. В основном это были люди из неправительственных организаций середины 1990-х, люди, которые сами себя создали. Большинство из провинции, из очень простых семей. Сначала маленькую команду набрал Жвания, затем, когда меня выбрали председателем юридического комитета, я набрал по конкурсу десять–пятнадцать молодых людей.*

*Были там нынешние председатель Конституционного суда [Георгий Папуашвили], министр юстиции [Зураб Адеишвили], председатель Верховного суда [Константине Кублашвили], председатель Центральной избирательной комиссии [Зураб Харатишвили]. Был, к примеру, Коба Давиташвили, сейчас один из радикальных оппозиционеров. Правда, он тогда тоже в команду не вписывался до конца. Вано Мерабишвили – он представлял Ассоциацию землевладельцев. Это была Ассоциация, созданная в рамках американской программы помощи*[[19]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_19" \o )*, и туда входили очень интересные свободомыслящие американцы, которые собрали хорошую команду. Были сделаны очень интересные проекты земельной реформы. Многие члены этой Ассоциации у нас сейчас в правительстве.*

*В принципе случайных людей не было. Мы все как-то друг друга находили. Была команда энтузиастов, а не карьеристов.*

– **Но с течением времени ваша оценка этих людей, наверное, изменялась?**

– *Почти нет. Под каждой фразой в книге*[[20]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_20" \o )*, которую я написал, будучи министром юстиции, где четко сформулированы мои тогдашние взгляды, я могу подписаться и сейчас. Многие остались теми же. Некоторые пошли в оппозицию, и, прямо скажу, некоторые деградировали. Но в целом это была интересная команда. Я думаю, многие сохранили идеализм и целеустремленность. Потому что без целеустремленности невозможно сохранить идеализм. То есть идеализм нужен как инструмент, и поскольку наши цели еще должны быть достигнуты, то мы все сохраняемся в форме. И я думаю, что сохранился молодежный дух, несмотря на то что многие из нас уже остались без волос, а другие поседели.*

– **А ваше отношение к Нино Бурджанадзе неужели не изменилось?**

– *Нет. Когда я был в юридическом комитете, Жвания ее привел, потому что считал, что должен быть кто-то по происхождению из старой номенклатуры, чтобы в глазах Шеварднадзе разбавлять радикальных реформаторов. И после Революции роз Нино Бурджанадзе выполняла функцию легитимизации новой власти, поэтому она была нам очень нужна. Но в парламенте Бурджанадзе практически не принимала решений по важным вопросам. Не смогла сформировать какую-либо группу сторонников своих взглядов, потому что и взглядов-то у нее определенных не было. И потом, когда стало ясно, что идей нет, политической платформы нет, но нужны свои люди, то предъявила длинный список, прямо скажем, родственников и друзей семьи, которых вообще никто не знал. И мы сказали, что так не получится. Она обиделась и хлопнула дверью. Вот и все.*

– **Хорошо, пусть Бурджанадзе никогда не была действительным членом команды, но Ираклий Окруашвили-то был?**

– *Окруашвили действительно был с нами. Но потом признаки коррупции стали очевидными. Он вдруг начал бояться всех наших людей, своих же друзей из правоохранительных органов. Причем он стал бояться раньше, чем они его в чем-то заподозрили: когда уже начал, видимо, красть, сразу стал бояться, поэтому странно себя вел. Когда, не спрашивая меня, начали расследование, и уже выходили на него, Окруашвили попросился в отставку с поста министра обороны. Я все детали коррупционного дела не знал и предложил ему стать министром экономики. Но он оттуда тоже убежал через два дня. Вообще, почему его арест произошел? Один из членов нашего правительства, бывший глава комиссии по связи*[[21]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_21" \o ) *украл несколько миллионов долларов. И как раз в тот момент, когда я сидел в самолете Тбилиси–Нью-Йорк, он начал переводить деньги на заграничные счета и в общем явно убегал из страны, потому что расследование привело к нему, и прокуратура, даже не ставя меня в известность, его задержала. А поскольку это был ближайший друг и партнер Окруашвили, тот моментально понял, что сейчас выйдут на него. Поэтому тут же пошел на телевидение и все клише, какие были в СМИ про нас, все сплетни рассказал как чистую правду, как будто он сам все это видел. И тогда надо уже было принимать решение, как мы на это отреагируем. Если его арестовать, тогда все посчитают, что правдолюба посадили. Или просто проявить слабость и сказать: извините, ошиблись… Мы выбрали первый вариант, несмотря на то что, конечно, понимали – на улицах будет очень критическая реакция по отношению к правительству. Но это как раз тот момент, когда нельзя было колебаться.*

*—* **А Зураб Ногаидели? Ведь при нем было сделано много успешных реформ? Почему ваши с ним пути разошлись?**

– *Я вообще очень доверяю людям, и это самый лучший принцип в жизни. Но Ногаидели, особенно к концу его премьерства, сделал несколько очень подозрительных вещей. Например, во время приватизации лоббировал тех, кто явно не подходил под критерий победителя тендера. То есть очевидно было, что он продвигал чьи-то интересы. Но даже тогда мы не заподозрили в этом личных интересов или коррупции. Мы считали, что он просто по дружбе кого-то предлагает. Но это тоже, конечно, противоречит всем нашим принципам. Я его уволил без задних мыслей, посчитав, что его ресурс иссяк или он устал; в общем, его премьерство было бы дальше непродуктивным. Потом у него оказалось вдруг очень много денег. Конечно, с неба не падают такие деньги. В принципе мы его проморгали.*

Как ни странно, не всегда в словах Саакашвили я обнаруживала только различия с мнением Шеварднадзе. Удивительно, но в описаниях того, с чем столкнулись два президента, став во главе страны в разное время, звучало не только схожее настроение, но и практически одинаковые слова.

Вот как описывал свою стартовую позицию Шеварднадзе: «Проблем было много, потому что, когда я вернулся в 1992 году, Грузия была почти развалена. И экономика, и политическая система. Все пришлось начинать с чистого листа». А это уже слова Михаила Саакашвили:

– *Грузии повезло в том смысле, что все советское очень быстро разрушилось. Но разрушилась и наша целостность, разрушилась система электроснабжения, образования, правоохранительных органов, не создалась новая система управления. То есть поскольку все было разрушено, то, в принципе, строительная площадка оказалась расчищенной. Когда нет света, когда опасно выходить на улицу, просто завтрашнего дня нет – трудно не почувствовать стремление не просто к реформам, а к радикальным реформам. В такой ситуации пойдут за теми, кто предложит радикальный положительный план реформ. И мы его предложили.*

*Мы не только критиковали, мы вышли на второе место на выборах местного самоуправления в Тбилиси*[[22]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_22" \o )*. Первое место заняли лейбористы, радикальная популистская партия левого толка. Они чувствовали, что мы их конкуренты, дышим им в затылок, и считали, что лучший метод избавиться от нас – это дать нам возможность возглавить городской совет Тбилиси, думая, что таким образом мы сломаем себе шею. Они фундаментально не верили в то, что можно что-то изменить в лучшую сторону. И отчасти были правы, потому что полномочия у местного совета были очень ограниченны. То есть люди выбирали пустой орган, который контролировал реально 10 процентов и так скудного бюджета города. Но получилось так, что, даже имея вот эти маленькие рычаги власти, мы смогли какие-то вещи сдвинуть. Например, построили в Тбилиси асфальтовые футбольные и баскетбольные площадки. Сейчас их больше тысячи, они с искусственным покрытием, а тогда появилось сорок асфальтовых. И поскольку никто ничего не строил с середины 1980-х, это на людей произвело неизгладимое впечатление.*

*Потом мы организовали серьезную кампанию, ездили в каждое село, пожимали очень много рук и слушали людей, разговаривали с ними. Свою программу сформировали после первой недели таких бесед. Мы проводили шесть-семь встреч в день продолжительностью час-полтора. Эта очень напряженная программа длилась три месяца. И такого до нас никто и никогда не делал.*

*Грузия – маленькая страна, и мы оказались единственной партией, у которой на местах были люди, нас поддерживавшие. Это, как снежный ком, набирало силу, и поэтому для нас самих не было неожиданностью, что мы действительно победили на парламентских выборах*[[23]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_23" \o )*. Конечно, никто не хотел нам отдавать победу. Поэтому нам предложили сначала второе, потом третье место, потом предлагали опять перейти на второе место, согласиться, что первое место уже ушло. На самом деле, если бы нам дали наше первое место, власти получили бы себе еще полтора года маневра. А мы бы получили маленькую фракцию в парламенте. Но Шеварднадзе упорствовал. Он проявил полную негибкость. И у него не было сплоченной команды, которая могла бы предложить что-то более прагматичное, чем просто не отдавать нашу заслуженную победу. Это вызвало радикализацию движения и отставку Шеварднадзе. Я, зная Шеварднадзе, зная дезорганизованность его команды, с самого начала был совершенно уверен, что события будут развиваться именно по этому сценарию. Но, надо сказать, из других оппозиционеров никто в это не верил. Потому что была такая глупая идея: мол, Шеварднадзе – это навсегда, он знает что-то еще, чего мы не знаем. А я был убежден, что он уже ничего не знает.*

Каждый раз, как я слышу (или даже когда сама перечисляю) то, чего удалось добиться Грузии за шесть лет, у меня неизменно возникает ощущение присутствия на съемках фильма, но уже не из-за «декораций», а из-за столь резкого поворота в развитии «сценария». Вот и по мнению бывшего президента Грузии Шеварднадзе, «честь сегодняшних руководителей в том, что они развернули широкомасштабную борьбу против коррупции и добились определенных результатов. Не важно, в каких сферах, – в общем. И сейчас берут взятки, но в самом обществе борьба против коррупции была довольно успешной». На словах рецепт успеха довольно прост.

– *Сначала нужно было наполнить опустошенную казну. И первое, что мы сделали, – решили, что нам срочно нужны несколько десятков налоговиков, несколько десятков честных полицейских, честные министры. Но для этого необходима хотя бы минимальная зарплата. Поэтому мы пошли в UNDP*[[24]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_24" \o ) *и попросили их в виде исключения (они этого никогда не делали) просто дать финансирование на зарплату этих должностных лиц. Там, в свою очередь, обратились к частным донорам, среди которых был Джордж Сорос; но он на самом деле очень маленькую роль сыграл в этом, может, 1 процент составляли деньги из его фонда. Отсюда-то и пошел миф, что грузинскому правительству зарплату платит Сорос. Были более крупные доноры, пятнадцать–двадцать. Часть денег дали они, но основное – это UNDP, которая платила месяцев шесть. И мы считали, что если в течение первого года на 40 процентов увеличим налоговые поступления, то это уже хорошо, а увеличили больше чем на 60 процентов. И это нам позволило уже и полицейских новых набрать, и министрам платить.*

– **Благодаря чему удалось так быстро собрать налоги?**

– *Коррумпированных чиновников пересажали, остальные стали нормально работать. Появился ежедневный контроль. То есть просто начали наводить порядок. Проблема в чем была? Черная экономика, и все шло в чужой карман. А поскольку теперь в карман деньги положить нельзя, они попадают в казну.*

Казалось бы, о чем после этого писать книгу, если все дело в конкретных людях.

– **Грузии просто очень повезло, что в нужное время оказались нужные люди. Или это все же не совсем так?**

– *Конечно, у нас были какие-то хорошие кадры. Но их было недостаточно. В парламент мы вошли в качестве коалиции из нескольких политических партий. Мы все время собирали людей. Были и такие, которые приходили ненадолго. Но в целом костяк тогдашний сохранился.*

*Вот Шеварднадзе сознательно набирал совершенно разных людей, поскольку считал, что объединять должны не какие-то идеи, а жажда власти и участие в общей коррупции. И еще маленькая группа реформаторов для представления хорошего фасада. В нашем случае впервые пришла серьезная политическая сила. Хотя даже этого было недостаточно, чтобы сформировать весь парламент, не говоря уже о правительстве.*

*Например, министром иностранных дел мы назначили [Саломе Зурабишвили,] французского посла в Тбилиси грузинского происхождения из семьи эмигрантов. И считали, что автоматически все получится. Оказалась, что она, мягко выражаясь, была не очень понятных нам взглядов. Какое-то время мы думали, может, мы не понимаем, она лучше знает. Постепенно недовольство накапливалось. И парламент был первым, кто предложил ей уйти в отставку.*

– **А что касается министра экономического развития?**

– *Нам было известно, что есть такой либерал, олигарх в России – Каха Бендукидзе. Но что он собой представляет, мало кто знал. Мы с ним поговорили. Он был на встрече вместе с другими российскими олигархами, которых прислали все купить у нас. Потом оказалось, что из всего этого визита мы на самом деле «унаследовали» только Бендукидзе. И он всего пять минут говорил, но на меня хорошее впечатление произвел. Потом я Зурабу Жвании предложил, может, мы его министром сделаем? Вот так мы его и взяли.*

– **Но вот, например, Эроси Кицмаришвили, насколько я знаю, считает, что при выборе экономического сценария существовали альтернативы.**

– *Кицмаришвили решил, что поскольку «Рустави-2»*[[25]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_25" \o ) *помогал сначала Жвании, а потом на последнем этапе был вынужден помочь и всем нам, так как мы реально победили на выборах, то сейчас самое время стать чем-то вроде грузинского Березовского. И потребовал отдать ему на откуп весь бизнес, на что получил от ворот поворот. И на том наши пути разошлись. Он претендовал на то, чтобы контролировать грузинскую экономику в благодарность за сделанное. А такие благодарности мы никому не высказываем. Мы пришли не для того, чтобы поменять одну группу коррумпированных чиновников на другую. Мы пришли, чтобы поменять все правила игры.*

*Недавно вот арестовали моего очень близкого друга в связи с пропажей каких-то книг из библиотеки, меня это очень огорчило. Я за три дня до этого с ним в ресторане ужинал, и он мне про свои большие планы рассказывал, которые мне очень нравились, но сидит он сейчас в тюрьме – что я могу сделать, меня про такие вещи не спрашивают, хотя прекрасно знают, что это мой друг. Так бывает. Так бывает даже с друзьями и родственниками президента. Такую систему мы создаем.*

– **А в чем же все-таки ключевые факторы успеха?**

– *Нельзя откладывать реформы. Окно возможностей всегда очень быстро может закрыться. Не идти на компромиссы. Потому что компромиссы всегда потом ударяют. Поэтому мой совет – спешить, быть радикальными и знать, куда двигаться, и двигаться очень быстро. Ни в коем случае не надо прогибаться. Главное, чтобы была четкая идея и энергичное движение. А когда есть идея, люди сами приходят.*

*Я думаю, что реформы всегда делает команда, не один человек. Очень важным двигателем был Бендукидзе – он очень хороший разрушитель, в плане генерации идей о том, как разрушить старую систему, а многие вещи нужно было именно разрушать. Чтобы построить новое – особенно нужна большая команда. Я не считаю, что это какие-то герои или особо интеллектуальные, одаренные люди. Просто люди, у которых хорошие намерения и одновременно компетенция, чтобы это претворить в жизнь. И возможность работать вместе.*

*Вообще мой стиль – дать людям почувствовать, что они важны. Во-первых, мы здесь единолично почти никаких решений не принимаем, если уж не припирает. Во-вторых, люди вокруг меня могут сопротивляться, противоречить, и это не только не наказуемо, но и, наоборот, поощряется. И я могу оказаться в меньшинстве, и я подчинюсь решению. В-третьих, здесь абсолютно не поощряется лесть – все это четко знают, и не поощряются интриги. Ни один член команды не придет ко мне жаловаться на другого. Это невозможно. Есть какие-то правила игры, которые дают возможность людям чувствовать себя равными, чувствовать себя важными. Каждый в своей области. И когда создается такая атмосфера, то и работать очень легко. Когда ты просто давишь все время своим весом, в какой-то момент любой человек взбунтуется. Когда поощряешь людей, которые тебе льстят, то, во-первых, они того же требуют от других, а во-вторых, обычно такие люди, по моему опыту, при первой же возможности постараются всадить тебе нож по рукоятку в спину – конечно, в политическом смысле. Поэтому лучше всегда иметь вокруг свободомыслящих, равных, чувствующих себя равными людей. Это и создает прочность. Надежность идет отсюда, а не оттого, что кто-то тебе подчиняется и слепо за тобой следует, куда бы ты ни пошел.*

– **Воспринимаете ли вы уход людей из вашей команды как потерю или, может быть, как угрозу?**

– *Нет, нет! Не дай бог, чтобы все остались, – тогда уже создается клан. Мы не держимся на персональной верности – мы держимся на верности принципам. Наоборот, то, что какие-то люди отпали, ушли, я думаю, это очень естественный, здоровый процесс. Без этого не происходит вливания новой крови, без этого мы выродились бы в какую-то группу, в которой все держится на персональной лояльности, а не на верности принципам, стране, законам этой страны.*

*Вот, например, Ладо Гургенидзе*[[26]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_26" \o )*. Он удивительный человек в том смысле, что смог из бизнеса перейти в политику и абсолютно (сейчас можно видеть – прошли годы), абсолютно не было конфликта интересов. Потом снова переквалифицировался в хорошего бизнесмена и все равно продолжал работать на страну – совмещая свои и общие интересы. Такие люди действительно находка, они очень редки. Кстати, меня поразило, что он сказал про Нику Гилаури*[[27]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_27" \o )*, что это будет лучший премьер-министр Грузии, рекомендовал его, хотя, я знаю, что, когда Гилаури был у него в правительстве, часто у них случались конфликты. Сказать про человека, который займет этот же пост, что он будет лучше, чем ты, – на это не многие способны. Особенно если ты с ним не всегда ладил.*

Я изучала грузинский пример, чтобы узнать, что можно и нужно перенять, а что перенять не получится. Но каждый раз воспринимала любое достижение с поправкой на грузинскую специфику – в частности, на географические отличия между Россией и Грузией. Впрочем, по словам Саакашвили, большой размер страны – это преимущество, а не препятствие для реформ.

– **Удалось ли вам приблизить страну к идеалу?**

– *Я думаю, удалось поменять менталитет. Еще два года тому назад я не мог бы и заикнуться о том, чтобы запретить получать университетский диплом всем, кто не знает английского. Меня бы съели живьем. А сейчас об этом можно говорить. Люди поняли, что мы действуем не из личной выгоды или капризов. Что мы действительно видим долгосрочную перспективу. Мы хотим помочь обществу. Чтобы мы все выжили. В этом нам доверяют. У правительства большой кредит в этом смысле.*

*Грузия превращается в несоветское общество. Все подвижки в этом направлении уже налицо.*

*Менталитет – главное для закрепления результата реформ. Это не просто, как раньше считали, – откроем границы, поучимся у Запада, и все – станем лучше. Я в свое время проводил судебную реформу, мы отправили всех судей на Запад на стажировку. Кого на неделю, а кого и на полгода. Но поскольку система была старая и коррумпированная, они вернулись и прекрасно в нее вписались снова, только теперь со знанием немецкого или английского языка. Так что образование и прочие вещи сами по себе менталитет не меняют. Менталитет меняется, когда все движется в одном направлении.*

– **А что еще предстоит сделать?**

– *В экономическом плане я считаю, что сейчас нам надо максимально снизить государственные расходы и дать возможность частному сектору заполнить эту брешь. Иначе мы не выйдем на двузначные цифры ежегодного экономического роста. И это печально, потому что, когда государство берется за какое-то дело, оно пока делает его быстрее и лучше, чем частники. Но это аномалия, это убивает инициативу. Хотя это и полезно в краткосрочной перспективе, и приятно нам, но все равно надо сбавить обороты и дать частникам проявить больше инициативы.*

– **Так почему, по-вашему, у Грузии получилось?**

– *Мы очень хотели, мы все над этим работали. И мы еще не достигли цели. Но все равно движение уже пошло-пошло. Все двигается сейчас. Меняется менталитет. Люди принимают новые правила игры. Люди работают, и они поверили, что им тоже есть место. Революция – это не флагами размахивать и на улицы выходить, – это всего несколько дней. А все остальное потом – это самое главное. Ежедневная, кропотливая работа, в том числе тратить всю свою популярность на реформы. Популярность сама по себе не самоцель. Она всегда проходит, особенно когда ты уже не действующий политик. И ее нужно потратить на реформы.*

*Настоящие реформы высвобождают внутреннюю энергию. А внутренняя энергия высвобождается только тогда, когда человек сам собой управляет, а не тогда, когда им управляют. Без этого не будет успеха.*

**Глава 2  
Рождение новой страны**

31 марта 1991 года 98,9 процента участников референдума, проведенного в Грузинской ССР, проголосовали за восстановление государственной независимости. И уже через девять дней Верховный совет Грузии принял соответствующий акт. Таким образом, Грузия стала второй республикой, покинувшей состав Советского Союза, после Литвы, провозгласившей независимость 11 марта того же года.

Новейшая история суверенной Грузии началась 9 апреля 1991 года – спустя ровно два года после трагических событий в Тбилиси, когда силами войск МВД и Министерства обороны СССР был жестоко разогнан митинг, в результате чего погибли 19 человек, сотни людей получили травмы, тысячи – подверглись воздействию отравляющих веществ[[28]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_28" \o ).

Тот бессрочный митинг в столице был организован вслед за массовыми выступлениями по всей Грузии, прошедшими в ответ на предложение об отделении Абхазии, высказанное на 30-тысячном сходе в абхазском селе Лыхны. Как известно, проблема целостности Грузии не была решена ни тогда, ни позже, но главным результатом не только самого митинга, но и его разгона стала окончательная потеря доверия, как к союзной, так и к местной власти.

Лидер грузинского национального движения, известный правозащитник, один из учредителей Грузинской Хельсинкской группы и один из организаторов апрельского митинга 1989 года Звиад Гамсахурдия в ноябре 1990 года был избран председателем Верховного совета Грузии, а в мае 1991 года – первым президентом независимой Грузии, набрав 87 процентов голосов. За время своего краткосрочного президентства Гамсахурдия дал силу новому витку грузино-южноосетинского конфликта, фактически развязав гражданскую войну. Его правление завершилось в декабре 1991 года в результате мятежа частей Национальной гвардии (входившей в состав вооруженных сил Грузии) под командованием Тенгиза Китовани и военизированных националистических отрядов «Мхедриони» под предводительством Джабы Иоселиани. За две недели столкновений с использованием артиллерии и танков были захвачены стратегические объекты в Тбилиси, атаковано здание парламента, а сам Звиад Гамсахурдия бежал из страны.

Власть перешла к Военному совету, вскоре преобразованному в Государственный совет Грузии, во главе которого 10 марта 1992 года встал бывший первый секретарь ЦК Компартии Грузинской ССР Эдуард Шеварднадзе. Он же до 1995 года оставался руководителем страны в должности председателя парламента, а после, набрав на выборах 5 ноября 1995 года 72,9 процента голосов, – в качестве президента.

Гамсахурдия, вернувшись на родину через год после бегства, возглавил правительство в изгнании. Его сторонники, так называемые звиадисты, продолжали партизанское движение, захватывая города Западной Грузии и Абхазии. Но к ноябрю 1993 года правительственным войскам удалось вернуть контроль над всеми территориями, захваченными звиадистами, а сам Звиад Гамсахурдия 31 декабря 1993 года покончил жизнь самоубийством (хотя факт самоубийства до сих пор ставится под сомнение).

Тенгиз Китовани в 1995 году был арестован и пять лет провел в тюрьме за создание незаконных вооруженных формирований. Другая ключевая фигура сопротивления, глава уже запрещенных к тому моменту отрядов «Мхедриони» – Джаба Иоселиани – в 1998 году был приговорен к 11 годам лишения свободы за измену родине, организацию покушения на президента и несколько убийств, но в 2001 году (за два года до смерти) получил от Шеварднадзе помилование.

Устранение политической напряженности не принесло Грузии спокойствия. Из политического кризиса вырос кризис социально-экономический, с которым Шеварднадзе за время своего правления так и не смог справиться. Сам он так подводит итоги своего президентства: «Когда в 2003 году я уходил в отставку, разрушенный Тбилиси был уже восстановлен, стремление Грузии принять участие в европейском интеграционном процессе стало свершившимся политическим фактом. <…> Строительство нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан шло полным ходом. <…> Грузия в 2003 году обладала независимым парламентом и независимой реформированной судебной системой, свободной прессой и довольно широкой сетью неправительственных организаций»[[29]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_29" \o ).

И здесь, на мой взгляд, обращает на себя внимание не столько спорность некоторых оценок экс-президента, сколько их телеграфный характер: более десяти лет фактического руководства страной отражены лишь тремя абзацами.

Выступая против фальсификации результатов парламентских выборов, прошедших 2 ноября 2003 года, оппозиционеры во главе с Михаилом Саакашвили с розами в руках захватили здание парламента. Это событие стало прологом Революции роз, которая привела к радикальным переменам в жизни страны.

Показательное совпадение: Шеварднадзе оставил пост президента 23 ноября 2003 года – в день, когда грузины отмечают праздник святого Георгия, покровителя Грузии (этот праздник отмечается грузинами дважды в год, второй раз – 6 мая).

4 января 2004 года в первом туре президентских выборов с результатом в 96 процентов победил Михаил Саакашвили[[30]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_30" \o ). Смутное поначалу ощущение вскоре сменилось уверенностью: родилась новая Грузия. Чтобы не оставалось сомнений, что с прошлым покончено, власти обновили всю государственную атрибутику: в январе 2004 года утвержден новый флаг, в мае – новый гимн, в октябре – новый герб.

Как ни удивительно, но и второе празднование дня святого Георгия не прошло без совпадений. Единолично правивший Автономной Республикой Аджарией Аслан Абашидзе 6 мая 2004 года ушел в отставку и покинул Грузию[[31]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_31" \o ). Его уход в обмен на гарантии неприкосновенности предотвратил масштабный вооруженный конфликт. Вторая бескровная революция, вернувшая центральной власти контроль над автономией, была ознаменована словами президента Саакашвили: «Аслан Абашидзе сбежал, Аджария свободна!»[[32]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_32" \o )

Падение режима Абашидзе позволило начать формирование единой государственной системы, приступить к форсированной модернизации всей страны. Вспоминает Саакашвили:

*Были периоды, когда в Грузии бесконтрольно хозяйничали криминальные элементы. Периоды, когда законодатели воровали, а воры устанавливали свои законы в стране. Были времена, когда не только единственной формой сотрудничества, но даже единым образом мышления была коррупция, и закон существовал только потому, что существовала такса для его нарушения. <…> Ужесточалось и без того жесткое законодательство, хотя и его никто не соблюдал. <…> Далее была Революция роз, и вместе с нею началась экономико-политическая революция… мы объявили, что вместо экономики регулирования мы пойдем по пути либеральной экономики**[[33]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_33" \o ).*

«Мы» – это команда молодых реформаторов, начавшая формироваться во властных структурах еще во времена президентства Шеварднадзе.

Зураб Жвания – председатель парламента до 2001 года, Нино Бурджанадзе, занимавшая этот пост с 2001 года, и председатель юридического комитета парламента Михаил Саакашвили (с 1996 года) образовали триумвират, возглавивший революционное движение. Председатель комитета по экономической политике и реформам Вано Мерабишвили (с 2000 года), министр финансов Зураб Ногаидели (2001–2002 годы) стали впоследствии ключевыми фигурами в осуществлении реформ.

«При всем советском прошлом и опыте у Шеварднадзе хватило масштаба осмыслить, что если уж уходить, то уходить надо так, чтобы пришли к власти такие люди, которые будут реально прогрессировать вместе со страной. И он это сделал», – уверен Реваз Адамия, посол Грузии в ООН в 2002–2006 годах.

«Мы» – это и абсолютно новые игроки на политической сцене Грузии.

Саакашвили уже только одним фактом своего президентства сумел привлечь во власть людей, далеких от касты советской номенклатуры. Молодые, с профессиональным западным образованием, они стали задавать тон в формировании управленческой элиты нового типа.

Революция роз позволила разбросанным по всему миру амбициозным грузинам сначала поверить, а затем и убедиться в том, что их знания и умения будут востребованы на родине.

Многие были приглашены в Грузию из других стран.

Екатерина Шарашидзе вернулась в Грузию из США, где прожила пятнадцать лет и получила образование в Гарварде и бизнес-школе Массачусетского технологического института. Заняла сначала должность специального советника президента Грузии по вопросам экономического развития и прямых зарубежных инвестиций, а затем – с ноября 2006 года по декабрь 2009-го – стала руководителем администрации президента (в феврале–декабре 2008 года она была министром экономического развития).

Давид Чантладзе уехал жить в Лондон в 1999 году, где, закончив магистратуру Лондонской школы экономики, работал в финансовом секторе. Вернулся в Грузию сразу после революции: «Меня попросили приехать друзья, один из которых был тогда министром юстиции. Тогда звали всех грузин, которые закончили университеты за границей, у кого были амбиции, желание создать новую страну: чистую, прозрачную». Сначала он участвовал в преобразованиях, будучи членом комиссии по реформированию налогового кодекса, а затем уже и на государственном посту. В марте 2005 года он был назначен первым заместителем министра охраны окружающей среды и природных ресурсов, а в 2007 году – министром.

Примеров таких возвращений много. В результате новая управленческая структура сложилась преимущественно из людей, никогда прежде не стремившихся прийти во власть.

Например, руководитель службы доходов Грузии Георгий Цхакая, сделавший стремительную карьеру на государственной службе, вспоминал: «Если бы мне сказали, что я буду занимать государственный пост при Шеварднадзе, я бы говорившему дал пощечину – это казалось неприличным!» То же ощущение передает и нынешний главный советник премьер-министра Вато Лежава, архитектор по образованию, ставший чиновником после Революции роз, по его же собственным словам, «странным и случайным образом»: «Я никогда не мечтал о государственной службе и никогда не думал, что подобное, если оно случится, может растянуться вот уже на пять лет».

«Многие пришли в политику из бизнеса, причем, как правило, из другой страны, – отмечает Екатерина Шарашидзе, – так что мы все смотрели на реформы не со стороны бюрократии, а глазами бизнеса и даже иностранца».

Пожалуй, самым ярким примером перехода из частного сектора на государственную службу стало назначение 1 июня 2004 года успешного российского бизнесмена Кахи Бендукидзе министром экономики.

***Бендукидзе Каха***

*Родился 20 апреля 1956 года в Тбилиси.*

*В 1977 году окончил биологический факультет Тбилисского государственного университета, в 1980 году – аспирантуру Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. В 1985 году переехал в Москву и возглавил лабораторию в Институте биотехнологии.*

*В 1988 году начал предпринимательскую деятельность, создав объединение «Биопроцесс». В 1996 году создал компанию тяжелого машиностроения «Объединенные машиностроительные заводы» (ОМЗ) и стал ее председателем совета директоров и генеральным директором.*

*Одновременно был вице-президентом Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), возглавляя комитет по налогам и бюджетной политике.*

*В феврале 2004 года ушел в отставку с поста генерального директора ОМЗ. 1 июня вернулся в Тбилиси и стал министром экономики Грузии. В августе–декабре 2004 года стал министром экономического развития, после чего перешел на должность государственного министра по координации реформ. С 30 января 2008 года по 7 февраля 2009 года был главой канцелярии правительства Грузии.*

Вот как он сам вспоминает предысторию:

*В феврале 2004 года я ушел в отставку с поста генерального директора ОМЗ. Еще оставались дела, но ежедневно принимать решения уже не приходилось. Стал больше внимания уделять Высшей школе экономики**[[34]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_34" \o ). Размышлял, чем бы заняться. Планировал в мае–июне поехать во Францию, в Испанию – приглядеть какой-нибудь домик с видом на море, смотрел каталоги. И тут мне позвонил Аркадий Вольский**[[35]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_35" \o ). Говорит: надо в Грузию поехать. Я отвечаю: да у меня другие планы. Он свое: ну надо, понимаешь, как же мы без тебя? Все едем. Саакашвили пригласил, Путин одобрил. Все подготовлено, у нас чартер заказан, я тебя прошу, без тебя как-то неудобно.*

*Я до этого в Грузию почти не ездил. Почему? Потому, что электричества в стране не было, с водой постоянные перебои, как-то не устроено все… Родственники и друзья ко мне приезжали.*

*Ладно, думаю, поеду. Хотя и город пыльный, и дороги в ужасном состоянии, и света нет, но чувствую, что-то изменилось. Проходит симпозиум**[[36]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_36" \o ), и один из участников [Георгий Барамидзе], который тогда был министром внутренних дел, говорит: все, в Грузии организованного криминала не будет. «Крыши» не будет. Государство – это и есть «крыша». Я думаю: вот молодец! Да еще если это и сделают!..*

*И вдруг раздается звонок от руководителя администрации президента: президент хотел бы встретиться с вами, услышать ваше мнение о том, что происходит в экономике. Встречаемся. Саакашвили спрашивает:*

*– Как вам наша экономическая программа?*

*Тут надо заметить, что на симпозиуме выступал также министр экономики, хороший парень, но у него программа была как у кота Леопольда: и приватизировать чуть-чуть будем, и укреплять госпредприятия, чтобы они лучше стали, – тут подправим и там подправим…*

*– Программа хорошая, – говорю, – но для другой страны, не для Грузии.*

*– А вообще, что для экономики нужно?*

*– Хорошая судебная система, стабильные законы, – и все будет хорошо.*

*– Ну, судебная система – это не так просто, – отвечает Саакашвили, – я этим занимался, когда был министром юстиции. Это на многие годы! А что касается экономической программы, мне тоже кажется, что у нас ее нет, все очень медленно, и я недоволен, что реформы не проводятся. Вам надо поговорить с премьером.*

*Встречаемся с премьером Зурабом Жванией. Беседуем часа четыре, обсуждаем, в чем специфика Грузии. Я объясняю, что, с моей точки зрения, раз маленькая страна, то она должна быть еще более открытой, потому что реально может стать торговым центром, а вот индустриализовать ее будет сложно, хотя этому и не надо мешать.*

*– А что вы можете предложить? – интересуется премьер.*

*– Могу назвать некоторых людей, известных реформаторов из других стран, – отвечаю, – мы можем с какой-то периодичностью собираться, давать вам советы.*

*– Да, советы – хорошо, а вот ежедневно – кто должен?*

*– Ну, знаете, Министерство экономики, на мой взгляд, и не нужно особо. Главное, чтобы был человек, который понимает, что такое свобода.*

*– Есть у меня такой на примете, но… – задумчиво говорит премьер и тут же спрашивает: – А вы сами не хотите быть министром?*

*– Не думал, – отвечаю.*

*– А если я вам предложу?*

*Я секунд десять–пятнадцать подумал:*

*– Ну, могу и я.*

*– Вот и замечательно! Пойдемте к президенту.*

*На следующий день встречаемся.*

*Я по ходу разговора замечаю: «Мне вообще-то нужно некоторое время, чтобы свои дела закончить. Полтора-два месяца у меня есть?» – «Какие полтора-два месяца! – удивляется президент. – Ну, полтора-два дня – я еще могу понять!..» – «Ой, – говорю, – а как же?..» – «Поздно уже, – отвечает, – надо работать!»*

Сейчас понятно, что Революция роз в ноябре 2003 года была лишь началом. Действительной же революцией стал выбор путей и методов построения новой страны. Ведь не исключены были и другие варианты.

Бывший посол Грузии в России Эроси Кицмаришвили, основатель оппозиционного во времена Шеварднадзе телеканала «Рустави-2», занимавший в течение года после революции пост президента Торгово-промышленной палаты Грузии и ушедший в оппозицию нынешнему грузинскому руководству, так описывает свои предпочтения по развитию страны:

*Я был одним из лидеров [революции], но оказался в тени – я не претендовал на публичное положение. Я иначе видел ситуацию, чем те, кто оказался у власти.*

*…А ведь была очень позитивная реакция, связанная и с политическими, и с экономическими составляющими грузино-российских отношений. Во время первого визита в Россию в феврале [2004 года] на встречу с новоизбранным Саакашвили пришли 60 процентов всех российских олигархов: и [Анатолий] Чубайс, и [Владимир] Потанин, и [Олег] Дерипаска, и [Владимир] Евтушенков, и многие другие. То есть были большие деньги.*

*Мое видение было эволюционное. Я человек из бизнеса, знаю проблему экономики, но эмпирично. Не будучи теоретиком, я рассчитывал, что мы пригласим теоретиков, крупных ученых, которые будут заниматься этими делами, создавать системы.*

*Эта концепция подразумевала введение пятилетних перспектив, создание кризисного кабинета, который, как рельсы, как шпалы, стал бы основой для движения экономики. А потом эти люди должны были уйти с «полным парашютом», чтобы спокойно себе обеспечивать будущее и не стремиться в политику. Вот это был системный подход, и его были готовы поддерживать доноры. Кстати, я даже начал переговоры с Егором Гайдаром».*

В итоге, по словам Кицмаришвили, его политические партнеры посчитали, что он для них представляет какую-то опасность, и определяющим стал именно приход Бендукидзе.

Казалось бы, Бендукидзе пришел оттуда же, из среды «российских олигархов», но его идеология была крайне либеральной: он считал, что государству надо освободиться от тех функций, которые не обязательно должны быть государственными и с которыми оно плохо справляется. Лежава отмечает, что подобная идеология даже «стала модной», превратившись в некую «микроконъюнктуру власти»: «благодаря действиям этих людей в обществе в целом начала меняться парадигма».

«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»[[37]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_37" \o ), – уверен Бендукидзе.

С неэффективностью государства, отражавшейся хотя бы в том, что бюджет всей Грузии был меньше бюджета компании Бендукидзе[[38]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_38" \o ), новый министр экономики начал бороться, используя самые радикальные инструменты, чем быстро снискал себе в правительстве прозвище Бульдозер.

Михаил Иашвили, который в 2004–2008 годах занимался подбором кадров в аппарат Бендукидзе, вспоминает:

*Каха – человек, который способен пробить любую государственную стену. Помимо того, что он имеет привычку думать головой, причем неплохо, у него очень сильный характер. Более того, властный характер, жесткий характер. Понимаете, сами по себе талантливые люди, способные осуществлять реформы, конечно, нужны. Но нужен кто-то, кто их посадит в самые ключевые точки и в какой-то мере убережет от попытки их уничтожить – они же мешают вполне определенным, достаточно сильным фигурам.*

СМИ часто называют Бендукидзе серым кардиналом. Сначала министр экономики, затем государственный министр по координации реформ, после – глава Государственной канцелярии: при любом статусе, даже и после отставки с государственной службы ему отводят роль человека, способного влиять на государственную политику.

Последовательный критик нынешней власти Владимир Папава – министр экономики в 1994–2000 годах – даже придумал специальный термин «бендуки», которым уничижительно характеризовал команду Бендукидзе как «серую» и «безликую» массу: «Это люди, которые переняли образ мысли Бендукидзе. У них нет своих собственных принципов»[[39]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_39" \o ).

Я знакома со многими «бендуками»[[40]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_40" \o ), которые с радостью сами себя так называют и даже создали специальную группу в социальной сети Facebook[[41]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_41" \o ), куда, кстати, присоединяются и те, кто никогда не работал непосредственно с Бендукидзе, но кто ощущает себя приверженцем этой идеологии, этого образа жизни.

Амбициозные, трудолюбивые молодые люди из команды Бендукидзе вызывают уважение за решительность, желание и умение сделать жизнь лучше, не останавливаться на достигнутом, притом что очень многого уже удалось добиться.

Государство поставило перед собой цель улучшить качество жизни – перемены бросаются в глаза любому, кто видел Грузию до 2003 года. В домах появился свет, по всей стране прокладывают современные дороги, обновляются целые города. Поставило задачу упростить любые отношения населения с чиновниками – и уже достигнута такая легкость взаимодействия с госорганами, которая порой поражает, особенно соседей по постсоветскому пространству.

За считаные минуты (в буквальном смысле!) можно получить визу при въезде в страну (для жителей более чем шестидесяти стран она не требуется вообще), сделать паспорт, необходимый для поездок за границу, или внутреннее удостоверение личности, оформить сделку о покупке машины, зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя, обзавестись справкой о владении собственностью.

За пять лет было инициировано более семидесяти реформ. По словам нынешнего министра финансов Болгарии Симеона Дьянкова – создателя рейтинга Всемирного банка Doing Business, ни одной другой стране, кроме Грузии, за последние пятьдесят лет не удалось провести такие глубокие и такие быстрые реформы в различных областях[[42]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_42" \o ). Что-то подобное, по оценкам USAID, происходило в Сингапуре в 1960-х, Южной Корее в 1970-х, Ирландии в 1980-х, Эстонии в 1990-х и Словакии в 1998–2002 годах.

Реформы в Грузии можно рассматривать по-разному. Я извлекла из них три урока «бендуномики», которые, безусловно, не исчерпывают список методов, примененных новым грузинским руководством, но в целом формируют основу для всех дальнейших изменений в этой стране.

**Глава 3  
Урок первый: дебюрократизация**

**Сокращение госаппарата**

11 февраля 2004 года парламент Грузии утвердил проект реформирования исполнительной власти страны. Приоритетным направлением было названо максимальное дерегулирование, или принцип «наименьшего государства».

Нынешний главный советник премьер-министра Вато Лежава стал непосредственным участником институционального обновления. Попал он на государственную службу в марте 2004 года через Министерство инфраструктуры и развития, которое появилось в результате объединения Министерства градостроительства и Министерства транспорта и коммуникаций. Затем уже Министерство инфраструктуры и развития объединили с Министерством экономики и создали Министерство экономического развития, куда «по наследству» в качестве заместителя министра и перешел Лежава:

*Сразу после революции мы все понимали, что надо создавать что-то новое, что старое не годится, и еще точно знали, что должны бороться с коррупцией. Но как делать реформы и во имя чего – было неясно. Думали, что надо создавать новую государственную структуру, но какую именно – не очень-то понимали. Мы начали что-то делать и вдруг поняли, что поскольку нет ведущей, доминирующей идеологии, то и реформы, собственно, проводить невозможно: действия, например, министров могли противоречить друг другу. То есть оба хотели делать что-то хорошее, новое и некоррупционное, но идеологически это могло быть несопоставимо. И только уже во второй половине 2004 года мы начали как-то консолидировать и кристаллизовать нашу идеологию. И Каха Бендукидзе со своей скандальной фразой «Можно продавать все, кроме совести» сыграл в этом не последнюю роль. То есть то, что у нас еще не было артикулировано, те интуитивные движения в сторону либертарианской экономики, были оформлены именно этой фразой, сыгравшей впоследствии роль идеологической платформы.*

Ключевой частью реформы стало радикальное сокращение госаппарата.

К моменту прихода новой власти было совершенно очевидно, что точечными изменениями максимальных результатов добиться невозможно, требуется не просто приток свежей крови, а ее полное переливание.

Совет предыдущего президента Эдуарда Шеварднадзе, судя по всему, остался без внимания: «В беседе, после которой я объявил о своей отставке, я дал Саакашвили и государственному министру Зурабу Жвании один и тот же совет. Они не должны сразу же приступать к кадровой чистке – можно ошибиться. Все-таки на большинстве постов находятся опытные профессионалы»[[43]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_43" \o ).

Все государственные структуры, все должности, все функции были пересмотрены. Размышляет Вато Лежава:

*Есть такая аксиома, что бюрократия всегда находит для себя дело. Поставил стол, посадил бюрократа и не давай ему ничего, он все равно для себя что-то придумает. И через три года будет утверждать, что без него все рассыплется и будет катастрофа.*

Проблема заключалась не только в разросшемся госаппарате: эффективность снижалась и за счет нечетко выстроенной структуры. В государстве накопилось столько регулирующих органов и инспекций, что, бывало, сами регуляторы не знали границ своих полномочий и перекладывали ответственность друг на друга. Нередко функции дублировались, и чаще всего это сопровождалось отсутствием какого-либо контроля.

Большие дела можно было начать только с большой чистки. Шли повсеместные аттестации, конкурсы, собеседования, увольнения, на работу брали новых людей. Общегосударственная политика, отразившаяся в проекте среднесрочного развития страны, транслировалась каждым министерством, каждым учреждением, но тон изменениям задавало Министерство экономического развития.

Михаил Иашвили, занимавшийся формированием аппарата Бендукидзе, вспоминает, что перед ним была поставлена очень простая задача: «Нужно выбрать умных людей». В итоге из почти тысячи уже работавших в нем сотрудников осталось не более полусотни. Затем по итогам серьезного отбора к ним присоединились совершенно новые люди, попавшие в министерство в том числе и прямо со студенческой скамьи. Многие сотрудники, работавшие вначале у Бендукидзе, а затем стремительно пошедшие вверх по карьерной лестнице, говорят, что сами поначалу не могли поверить, будто просто так, «с улицы», без протекции, только благодаря своему потенциалу, можно попасть на государственную службу и на ней продвигаться.

Звиад Чеишвили, например, который еще до революции проработал пять лет в Министерстве экономики, вспоминает:

*Как-то вызвали меня на комиссию по повышению. Там было человек двадцать, включая министра, замминистра; почти час со мной разговаривали и решили, что надо перевести меня на ступеньку выше. Проходило время, меня не повышали, зато повышали чьих-то приятелей, родственников. Так и оставался я на том же месте почти все пять лет с зарплатой около тридцати долларов. А когда Каха стал министром экономики, я к тому времени уже из министерства ушел, но желание вернуться было. Я подал заявление, прошел тестирование, затем собеседование с самим министром, а после этого сразу начал работать. Две недели был просто консультантом, а потом меня перевели начальником департамента, дали небольшую рабочую группу, и я стал ее руководителем. Те, кто остался из прежнего состава министерства, не могли взять в толк: они меня пять лет знали, никто меня не повышал, а тут пришел и почти сразу – начальник департамента. Конечно, все думали, что Каха мой родственник, и переубедить их было невозможно.*

Насколько справедливым было столь стремительное повышение? Чтобы ответить на этот вопрос, достаточно посмотреть на последовавшую карьеру Чеишвили. Получив некоторое время спустя должность советника министра по координации реформ, он затем стал главой Департамента лицензий и разрешений в Министерстве охраны окружающей среды. После этого занял пост главы Департамента развития, лесного департамента и, наконец, стал заместителем министра. Затем перешел на должность замминистра экономики, а уже после этого занялся частным бизнесом.

В Минэкономразвития с приходом Бендукидзе численность персонала сократилась в три раза, количество министерских ведомств – в два с половиной.

***Бегиашвили Лили***

*Родилась 18 июня 1971 года.*

*В 1994 году окончила Тбилисский государственный университет им. Ивана Джавахишвили по направлению международного права и международных отношений. В 2001 году получила степень магистра публичной политики в Грузино-американском институте и в 2003 году – степень магистра права в юридическом колледже университета штата Иллинойс.*

*В дореволюционной Грузии занимала должность советника по юридическим вопросам Центральной избирательной комиссии, главы офиса юридической экспертизы юридического департамента парламента Грузии. В 2004 году была назначена на должность заместителя министра инфраструктуры и развития, а после объединения министерств – заместителя министра экономического развития. С января по август 2005 года была заместителем государственного министра по координации реформ, с сентября 2005 года по апрель 2008 года – заместитель министра сельского хозяйства.*

*До сентября 2009 года сотрудничала с Международной финансовой корпорацией Всемирного банка (IFC) в качестве советника по юридическим вопросам, после чего вернулась на государственную службу в качестве заместителя главы Службы доходов Министерства финансов.*

Лили Бегиашвили, заместитель министра по координации реформ в 2005 году, признается:

*Я до сих пор очень болезненно вспоминаю, как мы упраздняли Департамент промышленности в составе нашего министерства. Там работали очень пожилые люди, академики. Как-то неловко было их увольнять. Но в действительно рыночной экономике совершенно непонятно, чем этот департамент должен заниматься.*

После того как Бегиашвили стала заместителем министра сельского хозяйства, это учреждение тоже претерпело существенные изменения. В несколько этапов численность министерства сократилась в итоге в семь раз. Бегиашвили вспоминает:

*Полстраны ненавидело лично меня за то, что вместо 4374 мы оставили в министерстве 600 человек. Были такие курьезы: например, за министерством числилось стадо овец. Причем если посмотреть на цифры, то их количество из года в год уменьшалось. Ну ладно, думаю, мало ли что бывает. Но я спрашиваю тех, кто был за это ответственен: «А куда вы шерсть деваете?» Они только посмотрели на меня круглыми глазами, даже ответить ничего не могли. Мало того, что у нас овцы не размножались, а вымирали, так они еще и лысыми были!*

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.

***Академическая стипендия***

*Кадровая чистка сама по себе вещь нейтральная, главное – правильно определить критерий, по которому она будет осуществляться. В случае, например, с дополнительными выплатами в виде академических стипендий для профессоров реформаторы хотели продолжить успешную политику обновления состава. Но со временем выяснилось, что изначально проблема была поставлена неверно, и желаемого результата полностью достичь не удалось. Вспоминает Вато Лежава:*

*«Мы хотели отправить на пенсию старых профессоров. Каха Бендукидзе, министр образования\* и я думали, как это лучше сделать с общественной точки зрения. Думали в качестве компенсации назначить им пенсию чуть больше. Но мне это не нравилось, потому что вызывало бы эрозию государственных пенсий. Получается, мы собственноручно создали бы привилегии – сначала для академиков, потом для прокуроров, потом для военных – и вернулись бы к тому, что было. И я придумал назвать это академической стипендией, которую профессора будут получать в течение трех лет, если перестанут работать.*

*Моему отцу, например, пришлось уйти с работы именно таким образом, и только совсем недавно [весной 2009 года] он понял, что это был специальный трюк. Он возмущался: “Хочу видеть ту сволочь, которая все это придумала!” Я не признался.*

*Сейчас мы все это меняем обратно. По истечении первого трехлетнего срока мы возрастной барьер сняли. Я думаю, что эта реформа не была удачной. Правильнее было не ограничивать возраст, а вообще не признавать советское профессорство. Мы же вместо этого объявили, что степень кандидата наук приравнивается к докторской, хотя ведь знали, что все это раньше покупалось: и степени, и диссертации (именно поэтому ни Бендукидзе, ни Ломая, ни я не получали кандидатскую степень). И тем не менее законом “О высшем образовании” мы закрепили то, что профессором не может стать человек без докторской степени. Хорошего из этого ничего не получилось».*

*\* Александр (Каха) Ломая.*

Давид Чантладзе, с марта 2005 года первый заместитель министра, с 2007 по 2008 год – министр охраны окружающей среды и природных ресурсов, рассказывает:

*Для начала мы попросили глав департаментов описать суть своей работы на одной странице. Именно на одной, чтобы все было очевидно, а то они любят много писать, так что ничего не понятно. Мы сказали, если больше одной страницы – не будем вообще рассматривать. После чего выяснилось, например, что некоторые департаменты де-факто вообще отсутствуют. Конечно, трудно было увольнять, но по-другому не выходило, если здоровую систему объединить с больной, то здоровая не выживет.*

Лили Бегиашвили делится опытом: все увольнения и приемы на работу были записаны на камеру, чтобы в случае судебных исков не возникло проблем: «Это полностью оправдалось. Все знали, что их снимают, и они не могли ничего придумать для суда. И из трех тысяч конкурсантов в суд пошел только один, но мы все равно выиграли».

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.

«Безусловно, в хорошо работающем обществе так делать нельзя. В этом смысле наш радикализм основан был в том числе и на осознании глубины кризиса», – замечает в связи с этим Бендукидзе.

С января 2005 года фактически началась реформа оплаты труда на государственной службе. Был установлен максимум – зарплата министра, эквивалентная 1800 долларам, и минимум – 70 долларов. Причем между этими двумя границами жестко закрепленных градаций не существует: каждый министр в своем ведомстве может устанавливать любую зарплату. Тем самым была полностью устранена неработавшая система единой тарифной сетки. В результате оптимизации численности чиновников и увеличения бюджетных поступлений[[44]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_44" \o ) в 2004–2005 годах стало возможным повысить зарплату госслужащим в пятнадцать раз.

«Если у чиновника зарплата была 20 долларов, как ему можно поручить бороться с коррупцией? Лучше, чтобы этого сотрудника не было и этих функций не было. То есть сделать аппарат меньше, повысить многократно зарплату и упразднить эти – иногда даже теоретически ненужные – функции», – поясняет Вато Лежава.

Рост зарплат сделал госсектор конкурентоспособным, что позволило привлечь квалифицированные кадры. До этого оплата труда в частном секторе в разы превосходила зарплату на госслужбе. Министр получал 63 доллара, рядовой чиновник в департаменте – 17 долларов, в то время как прожиточный минимум для мужчины трудоспособного возраста в 2004 году составлял 44 доллара. Не вызывает сомнения, что совокупный доход государственных служащих складывался не только из легальных источников.

«С 1994 года я работала в парламенте, и у нас зарплата была намного выше, чем в министерствах. Я вообще не понимала, какая у нормального человека должна была быть мотивация, чтобы идти работать в министерство», – говорит Лили Бегиашвили.

Именно силами новых людей стала возможной успешная борьба с коррупцией, красноречивым доказательством которой служат результаты национального опроса Кавказского исследовательского центра (CRCC): в 2007 году только 1 процент респондентов признались, что давали взятку за предыдущие двенадцать месяцев (для сравнения: в Армении – 8, в Азербайджане – 20 процентов)[[45]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_45" \o ).

Увидев в контрольно-пропускном пункте на грузино-турецкой границе плакат с надписью на всех языках стран-соседей и на английском: «Грузия – страна, свободная от коррупции. Добро пожаловать в Грузию!» – и на всякий случай предупреждение: «Имейте в виду, по законодательству Грузии дача взятки карается лишением свободы до 7 лет», я не удержалась от того, чтобы попросить экземпляр себе, – в России таких не встретишь.

Помимо оптимизации госаппарата произошло и качественное изменение принципов его работы в результате двух параллельных процессов. Первый был инициирован Министерством финансов, которое под воздействием Международного валютного фонда изменило горизонты бюджетного планирования. Вместо одногодичного бюджета стали использовать среднесрочное планирование на три года, что позволило представлять реформы комплексно: при ежегодном планировании угол зрения сужается, сложнее охватывать изменения целиком. Второй процесс был начат Министерством экономики, которое заставило все министерства определить для себя приоритеты. Вот как оценивает этот шаг Бендукидзе:

*Это было даже отчасти смешно. Я собрал совещание из замминистров, объявил, что все должны написать документ, в котором будут сформулированы миссия министерства, будущие действия и так далее. В результате – полный ноль. Только единственное министерство написало – Министерство обороны. В рамках военной доктрины такие вещи институционализированы (сотрудничество с НАТО и другими организациями требует навыков написания стратегии).*

*Тогда я просто надиктовал своему заместителю Лили Бегиашвили, из каких частей должен состоять документ, и подчеркнул, что в первую очередь надо описать три самые крупные реформы, которое министерство собирается провести. Мы передали это руководителям министерств. Некоторые очень хорошо написали, например Министерство культуры. Помню, министр даже говорил, что это для них самих было очень полезно, мы, говорит, никогда в таком ракурсе не думали, текучка заедала, а тут собрались, подумали и подготовили очень интересный документ. По его словам, он сам с удовольствием его почитал.*

*Но было несколько министерств-«двоечников». Самым катастрофичным было положение Министерства сельского хозяйства. За год тренировки там написали четырнадцать разных версий документа. Для чего оно существует, само министерство не знало. Например, писали, что есть проблема отсутствия рынков сбыта, и при этом в целях указывали увеличение производительности. Это же бред! Если увеличивать производство, а рынков нет, – проблема усугубится.*

В итоге кропотливой работы, в которую очень много сил вложил заместитель Бендукидзе Лежава, все министерства сформулировали пять приоритетов среднесрочного развития, обозначили критерии выполнения и возможные преграды для их реализации. Вся информация была собрана в рамках одного документа под названием «Основные данные и направления», который, в свою очередь, учитывался при планировании бюджета.

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? Вспоминает Лили Бегиашвили:

*Раньше, например, в парламенте могли два месяца не платить зарплату вообще. Были люди, которые и по восемь месяцев не получали денег. Все это оправдывалось дефицитным бюджетом или секвестром бюджета. Это было попросту криминальное государство. Представьте, вы – строительная компания, сделали ремонт, а вам не платят, потому что секвестр. Это же криминал!*

Выработка своего рода алгоритма планирования бюджета во многом способствовала формированию единого государственного подхода. За основу был взят принцип – как можно меньше денег брать из бюджета и обосновывать все планируемые расходы.

Конечно, старые привычки иногда проявлялись, о чем рассказывает Бегиашвили:

*Мы делали проект бюджета на следующий год, и ко мне подходят из какого-то агентства и говорят, что им нужно увеличить бюджет. Спрашиваю, на что. Выясняется, они намеревались купить новую машину «Нива». Смотрю, у них в прошлогоднем документе тоже «Нива» записана. Спрашиваю, что такое, зачем? А они говорят, что старая уже сломалась и что они каждый год новую покупают. Конечно же, машина за год не ломается, просто до этого никто внимания не обращал, и жили они себе спокойно.*

Однако многое удалось искоренить путем пристального контроля:

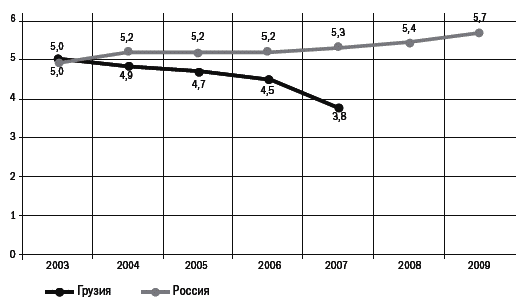
*На сессиях правительства по бюджетным вопросам батони**[[46]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_46" \o ) Каха всегда был защитником частного бизнеса, – чтобы на него не накладывали никаких лишних сборов или налогов. Он был единственным министром, который проверял каждую цифру (еще любил считать премьер-министр). Батони Каха доставал свой большой мобильник с калькулятором и любой проект на нем просчитывал. Казалось, все уже решено, почти принят проект, но в конце поднимал голову Бендукидзе и говорил: «Там поставлена такая-то цифра. Она неверная. Вот эта правильная цифра». И начинали все заново.*

Именно удар сразу по всем направлениям при реформировании госуправления (и кадровая чистка, и пересмотр принципов работы, и изменение планирования бюджета) позволил добиться реальных результатов. Сама по себе дебюрократизация практически не имеет смысла. Без всесторонней подпитки другими реформами все очень быстро (а в госаппарате особенно) возвращается на круги своя. Так, например, не состоялась административная реформа в России, заявленная практически в то же самое время – в марте 2004 года и, казалось бы, подкрепленная законом о федеральном бюджете на 2006 год: «Правительство Российской Федерации не вправе принимать решения, приводящие к увеличению в 2006 году численности федеральных госслужащих, работников учреждений и организаций бюджетной сферы, а также расходов на ее содержание»[[47]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_47" \o ).

Несмотря на бодрые правительственные сообщения и в 2006[[48]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_48" \o ), и в 2007[[49]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_49" \o ) годах о сокращении численности госслужащих в России на 235 тысяч по сравнению с 2004 годом, Росстат сухо констатирует рост числа работников в федеральных органах государственной власти: в 2005 году на 138,8 тысячи, в 2006 году – еще на 61,7 тысячи. Причем такого резкого роста за год, как в 2005 году, то есть непосредственно в ходе реформы, не отмечалось в российской истории ни разу – ни в 1990-х, ни в 2000-х.

Интересно, что в 2003 году доля занятых в секторе госуправления, обороны и соцобеспечения в России и Грузии была одинаковой – 5 процентов, но к 2007 году в Грузии этот показатель снизился до 3,8 процента, а в России вырос до 5,3 процента и еще быстрее стал увеличиваться в дальнейшем (см. график).

***Занятость в секторе «Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение» как доля общей занятости в России и Грузии, 2003–2009 гг. (%)***



Источники: Российский статистический ежегодник. 2009. С. 136 (www.gks.ru/bgd/regl/b09\_13/IssWWW.exe/Stg/html1/05-05.htm);

Россия в цифрах. 2010 (www.gks.ru/bgd/regl/b10\_11/IssWWW.exe/Stg/d1/06-03.htm);

Statistical Yearbook of Georgia. 2009. Р. 43 (www.geostat.ge/index.php?action=wnews&lang=eng&npid=2)

Сформировать новый госаппарат – это лишь задача минимум, решение которой позволяет продвинуться на следующий этап реформирования всех остальных сфер силами новых чиновников.

**Реформа МВД**

Говоря о дебюрократизации, невозможно не упомянуть о самом успешном и наглядном примере – реформе МВД.

Одна из первых инициатив новой власти в считаные дни изменила то, что, как всем казалось, изменить невозможно, тем самым добавив уверенности населению в своем выборе и власти – в своих методах.

В Грузии правоохранительные структуры всегда были одним из наиболее коррумпированных элементов, а в 1990-х годах они оказались деморализованными в результате вооруженных конфликтов, резкого падения дисциплины, повторяющихся коррупционных амнистий и разгула преступности и коррупции.

*Часть преступного мира влилась в полицию, а сама полиция, с одной стороны, срослась с профессиональными криминальными группировками, а с другой – с коррумпированными правительственными чиновниками и политиками. Возникла ситуация, когда трудно было различить действия полиции и криминальных авторитетов, стала еще более глубокой и без того существующая пропасть между полицией и гражданами, а жаловаться коррумпированным чиновникам было бесполезно. Население часто обращалось за помощью к криминальным авторитетам и ворам в законе**[[50]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_50" \o ), а не к полиции…*

*Одной из наиболее коррумпированных была дорожная полиция (бывшая ГАИ), которая практически полностью перешла на «самообеспечение», обирая как местных, так и проезжавших транзитом иностранных водителей**[[51]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_51" \o ).*

Глава парламентского комитета по процедурным вопросам и регламенту Хатуна Гогоришвили рассказала о проведенном ею еще до реформы полиции эксперименте: машину, которая двигалась по 400-километровому маршруту Тбилиси–Батуми, не нарушая правил, гаишники останавливали через каждые 3 километра с одной только целью – получить мзду за проезд.

Грузинский рецепт реформирования оказался очень простым и понятным: если есть неработающий, изъеденный коррупцией институт, единственный способ исправить ситуацию – ликвидировать его и создать новый.

«Мы не послушали советов европейских доброжелателей, которые предлагали нам реформы проводить медленно, постепенно. Мы поступили очень грубо и за один день уволили из Министерства внутренних дел 15 тысяч сотрудников»[[52]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_52" \o ), – вспоминает министр внутренних дел Вано Мерабишвили.

Причем уволенные и не принятые вновь на службу в МВД сотрудники не пытались протестовать, поскольку даже для них было очевидно, что система теперь работает по другим правилам.

Летом 2004 года ГАИ была полностью упразднена, и буквально за два месяца Министерство внутренних дел с нуля создало и укомплектовало патрульную полицию по американскому типу. В ее обязанности входит обеспечение правопорядка и безопасности на дорогах. Она может пресечь правонарушение на улице, а также помочь в разрешении бытовых конфликтов.

Экзамены, тестирования, собеседования позволили отобрать лучших из претендентов. Были закуплены новые автомобили и разработана новая форма, начался ремонт полицейских участков. Зарплаты сотрудников полиции с 20 долларов поднялись в десять раз. В министерстве была создана система самоконтроля – генеральная инспекция, занимающаяся внутренним расследованием фактов взяточничества. Раньше ситуация была такова, что у полицейского практически не оставалось шанса избежать коррупции: от рядового сотрудника требовалось передавать наверх собранную дань, и так по цепочке выше и выше.

«В полиции была такая схема: из десяти лари примерно около двух оставалось у гаишника, остальные восемь постепенно уходили вверх, вплоть до министра. Причем эта система работала не только в полиции, но и во всех государственных учреждениях», – говорит Гиги Угулава, мэр Тбилиси с 2005 года.

В результате были созданы такие условия, при которых системная потребность во взяточничестве исчезла. Правда, человеческая натура и привычка иногда оказываются сильнее рационального поведения, поэтому следующим сокрушительным ударом по коррупции стало ужесточение контроля и наказания – брать взятку стало очень сложно.

*В первые месяцы работы патрулей эфир ведущих телекомпаний был переполнен кадрами дачи взяток новым «гаишникам», которые снимались скрытой камерой агентами спецслужб. Попавшиеся бедолаги отправлялись в тюрьму сроком на 10 лет за взятку в размере 50 долларов. И так – пока их коллеги не поняли, что брать нельзя**[[53]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_53" \o ).*

Шота Утиашвили, глава информационно-аналитического департамента МВД, рассказывает: «В течение первого года мы вкладывали в пиар очень много ресурсов, энергии. Мы постоянно показывали по телевидению, как задержали очередного коррупционера. Это было сигналом обществу, чтобы люди поняли: ситуация меняется».

Сейчас если и слышны упреки в адрес полицейских, то только по причине того, что они стали чересчур добрыми и корректными. Много баек передают из уст в уста про то, как полицейские совершенно безвозмездно доставляли подвыпивших граждан до дома, чтобы те сами не садились за руль, да еще и их же машину к дому пригоняли. Правда ли это – не знаю. Но сама я была свидетелем такой истории.

Довелось мне проехаться в машине с водителем, который сел за руль утром после хорошего застолья. Состояние у него было соответствующее, что не могло не отразиться на стиле вождения. Патруль попросил его остановиться у обочины.

– Батоно, аккуратней водить надо, а то только что чуть не врезались в припаркованную машину!

– Да, согласен. Ну, случайно, бывает.

– С похмелья?! Ну что мне с вами делать?

– Не знаю. Вот у тебя пистолет есть, ну, убей меня!

– Убивать не буду, но за дорогой следите, пожалуйста. Всего доброго!

Изменения моментально отразились на престиже профессии, а это, в свою очередь, на доверии населения к полиции.

Если до революции население часто обращалось за помощью к ворам в законе, а не к полиции, то теперь число обращений в полицию выросло в 15–20 раз. В октябре 2010 года Международный республиканский институт зафиксировал доверие населения к полиции на уровне 84 процента[[54]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_54" \o ) (для сравнения: в 2003 году этот показатель равнялся 5 процентам[[55]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_55" \o )).

По дороге из аэропорта в Тбилиси красуется новенькое здание Министерства внутренних дел, открывшееся весной 2009 года, сделанное в основном из стекла. Прозрачные стены[[56]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_56" \o ) как символ открытости, детские рисунки на стенах в кабинете министра производят неизгладимое впечатление на стороннего наблюдателя, у которого к тому же выработалась привычка с опаской относиться к правоохранительным органам.

«Мы, – говорит Вано Мерабишвили, – это ведомство, которое оказывает услуги населению. И мы постоянно задумываемся над улучшением качества этих услуг»[[57]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_57" \o ).

Современное Министерство внутренних дел Грузии в начале 2004 года объединило в себе Министерство государственной безопасности, Департамент экстренных ситуаций, Департамент охраны нефтепровода и пограничный департамент. Общая численность сотрудников при объединении сократилась с 75 до 27 тысяч (4 тысячи из которых – пограничная служба), а среднемесячная зарплата сотрудника министерства выросла с 56 долларов в 2003 году до 443 долларов в 2007-м.

Сейчас в Грузии за безопасность внутри страны ответственен только один орган, который постоянно подтверждает свою эффективность. Например, практически полную победу удалось одержать над ворами в законе. Ни в одной другой республике бывшего СССР институт воров в законе не имел столь всеобъемлющего значения и влияния, как в Грузии. Воры в законе, как и коррупция, были едва ли не визитной карточкой Грузии. Прошлой Грузии. Как и в ситуации с коррупцией, мало кто верил в то, что эти авгиевы конюшни вообще могут быть расчищены.

По инициативе Саакашвили 24 июня 2004 года парламент принял уникальный в мировой юридической практике закон «Об организованной преступности и рэкете», в котором впервые получили официальное признание термины «вор в законе», «воровской мир», «разборка». Согласно этому закону «член воровского мира» может быть арестован и осужден не за совершение конкретного преступления, а только лишь за членство в таком объединении. Если вор в законе подтверждает свой статус, его привлекают к ответственности. Если он отказывается, то, согласно понятиям воровского мира, за это ему грозит уж точно не менее суровое наказание «коллег».

Мне доводилось слышать критику этого закона на том основании, что подобная практика плохо соотносится с понятием свободы собраний. Но ведь речь идет об организации, нарушающей права и свободы других граждан. На том же самом основании в любой стране борются с нацистскими или сектантскими организациями, ограничивая свободу подобных собраний.

Вор в законе (даже не совершивший конкретного преступления) осуждается на срок от трех до восьми лет с конфискацией имущества, принадлежащего не только ему, но и членам его семьи и лицам, имеющим к ним какое-либо отношение, если они не смогли доказать законность приобретения этого имущества. Агентство финансового надзора, кстати, до присоединения к ЦБ в декабре 2009 года располагалось в бывшем доме известного вора в законе Захария (Шакро) Калашова. Роскошное четырехэтажное 74-комнатное здание в сосновом бору в пригороде Тбилиси – Цкнети, где, кстати, официально строительство было запрещено, конфисковали в 2006 году.

Большинство грузинских криминальных авторитетов, ощутив непосредственную угрозу, сбежали преимущественно в Россию. Тех же, кто не успел, посадили в специальную тюрьму исключительно для представителей данной категории, что стало последней каплей в борьбе с этой заразой. В обычной тюрьме вор в законе имеет привилегированное положение, остальные заключенные – его обслуга. Когда всех воров в законе посадили в отдельную тюрьму, это не только ужесточило условия их заключения, но и облегчило жизнь других осужденных.

«Раньше мало того что на семью обрушивалась трагедия – родственник за решеткой. Так вдобавок еще родные вынуждены были каждый месяц приносить деньги ворам в законе. Такие порядки те устанавливали в общих тюрьмах», – вспоминает Утиашвили.

Когда посадили первую партию воров в законе, стало очевидно, что гордиев узел не разрублен, так как те продолжали контролировать свои группировки по мобильным телефонам. Тогда им запретили всякое общение с внешним миром, встречи разрешались только с адвокатами. В тюрьме установили «глушилки» для мобильной связи. Такие суровые условия содержания в марте 2006 года вызвали бунт, который был подавлен спецназом МВД. Одиннадцать заключенных погибли. Беспорядки больше не повторялись.

Сегодня как далекое прошлое вспоминают результаты опроса школьников Кутаиси (некогда центра преступного мира), проведенного в 2002 году: тогда 25 процентов мальчиков сказали, что хотели бы стать ворами в законе, а 35 процентов девочек – женами воров в законе.

Был у меня очень тяжелый эпизод, когда моим грузинским друзьям позвонили и сказали, что к их знакомому ночью пришли люди в форме с автоматами и забрали его в полицию. Всех охватила растерянность, высказывались разные предположения. И вот эта ситуация проявила, насколько разными стали наши страны. Первая мысль, возникшая у меня: произошла какая-то ошибка, полицейские, не разобравшись, хватают всех подряд. Первая мысль, возникшая у моего друга: как же так, зачем его приятель ввязался во что-то противозаконное, не будь он виновен, полиция бы к нему не пришла!

Конечно, остаются проблемы. Например, страшная ситуация с наркоманией. До сих пор не найдены действенные способы борьбы с этим злом. Ужесточено наказание за употребление наркотиков: лишают водительских прав на три года, даже если наркоман был не за рулем, отнимают разрешение на хранение оружия, запрещают занимать должности в госучреждениях. Но пока эти меры позволили только убрать наркоманов с улицы.

В то же время в Грузии больше не похищают людей, машину теперь можно спокойно оставить на улице на ночь, больше нет необходимости держать в автомобиле коробочку с мелкими деньгами, чтобы откупаться от гаишников на каждом повороте.

«Меня очень часто язвительно называют адвокатом правительства. Нет, я не адвокат. Просто я не хочу, чтобы повторилась ситуация, когда похитили моего отца и брата и никто не хотел мне помочь. Сейчас уже никто не помнит, что похищение людей – это был бизнес самых серьезных правоохранительных органов», – вспоминает Эмзар Джгереная, редактор журнала «Экономика Грузии», советник министра экономики в 2003–2004 годах.

Новая полиция сразу же стала символом реформ новой власти. Реформа полиции подкрепила мандат доверия власти и дала силы и уверенность для проведения других реформ. Когда оказалось, что Грузия может иметь хорошую полицию, а выделяемых средств, если их не разворовывать, достаточно для улучшения ситуации, то стало очевидным, что разрешение и других проблем возможно и неизбежно.

**Глава 4  
Урок второй: приватизация**

«Приватизация дает три результата. Первый, хотя и не самый главный, – это доход в бюджет. Второй – трансформация собственности из государственной в частную, что, в свою очередь, приводит к развитию более эффективного частного сектора. И третий – борьба с коррупцией, неизбежно возникающей там, где деньги соприкасаются с государством», – объясняет Каха Бендукидзе.

В Грузии, как и в других постсоветских странах, государственная собственность стала переходить в частные руки в самом начале 1990-х годов. Приватизация была возведена в ранг экономических приоритетов, но касалась почти исключительно малых и средних объектов, бо́льшая часть которых почти полностью стала частной к 1998 году, в то время как крупных объектов она практически не коснулась. При этом особого фискального эффекта массовая приватизация 1990-х не принесла.

Эдуард Шеварднадзе вспоминает, что «старался быть очень осторожным при продаже объектов», даже относит к своим ошибкам то, «что поспешил с приватизацией государственных предприятий»[[58]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_58" \o ), а к ошибкам Михаила Саакашвили – продажу крупных «стратегических» объектов.

Саакашвили в своей речи по итогам 2004 года сказал: «Во время правления Шеварднадзе было продано до 90 процентов государственной собственности, но из этого страна практически ничего не получила, а мы за один год от приватизации остальных 10 процентов планируем получить до 200 миллионов долларов»[[59]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_59" \o ).

В этих словах отражается особенность подхода новой власти. В 2003 году были проведены только две масштабные сделки, которые окрестили тогда чемпионскими. Это передача китайскому посольству здания за 1 миллион долларов, а также (прямо перед Революцией роз) продажа 51 процента акций Зестафонского завода ферросплавов за 7,5 миллиона долларов. Причем обе сделки состоялись без аукциона: правительство подготовило сделку, а одобрил ее президент. Впрочем, самым распространенным способом приватизации в дореволюционной Грузии оставался аукцион, хотя и формальный. Объявления о продаже того или иного объекта печатались только в газете «Собственник», которая выходила тиражом в триста экземпляров. Так что если кто-то серьезно претендовал на покупку, то он просто выкупал весь тираж, и о предстоящем аукционе никто ничего не знал.

Каха Бендукидзе объясняет:

*Есть два способа приватизации. Первый – так называемый конкурс красоты, когда приходит покупатель и начинает обещать то-се, «мамой клянусь»… Второй – когда объект достается тому, кто предложит лучшую цену. Продавать нужно за деньги, а не за обещания: кто больше заплатил, тот и лучше разберется с этим. Прозрачный аукцион с низкой начальной ценой, а там как получится! Этот подход в Грузии был абсолютно непопулярен. Причем он был непопулярен и среди моих коллег, которые говорили: «А если он закроет предприятие, если ничего не сделает?» На что я отвечал: если кто-то заплатит большие деньги, то он костьми ляжет, чтобы это предприятие работало. Но это никого не заинтересовало.*

*Тогда я понял, что нужна какая-то большая идея. И мы собрали всех ключевых министров: премьера, министра финансов, министра обороны, министра внутренних дел, генпрокурора. Я выписал на доске имеющуюся у нас госсобственность и предложил подумать, за сколько ее можно продать. Все увлеченно начали предлагать различные цифры, я писал среднее значение по каждому объекту, потом просуммировал, и получилось чуть больше 700 миллионов долларов (и это при бюджете Грузии в 400 миллионов!).*

*У всех загорелись глаза. «Как 700 миллионов? Да на такие деньги мы столько всего сможем сделать!» И действительно, отношение к приватизации полностью изменилось.*

Старт широкомасштабной приватизационной политике был дан 15 июля 2004 года, когда Министерство экономики Грузии представило список из 372 объектов, подлежащих приватизации на первом этапе (2004–2006 годы)[[60]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_60" \o ). Всего планировалось продать около 1800 мелких, средних и крупных предприятий.

Так началась реализация концепции, о которой Бендукидзе объявил 1 июня 2004 года прямо у трапа самолета, привезшего его в Тбилиси: «Продается все, кроме совести».

**Первая продажа**

Пожалуй, самым подготовленным для продажи объектом – с точки зрения правильности оформления документов, включая документы на землю и т.д., – к сентябрю 2004 года оказалась гостиница «Интурист» в Батуми. В свое время это была элитная гостиница, спроектированная известным советским архитектором Алексеем Щусевым. Полгектара земли в центре города вблизи Черного моря.

Каха Бендукидзе рассказывает: «Я попросил руководителя администрации президента [Ираклия Чубинишвили] посоветовать человека, который точно не будет договариваться за моей спиной. Ираклий связал меня со своим приятелем, который занимался бизнесом вместе с братом – телефоны продавал. Пришел очень приличный парень, врач по образованию, понравился, я его оформил своим советником».

Это был Шалва Кочладзе. Врачом он никогда не работал, а вот второе образование в сфере бизнеса, полученное в Австрии, пригодилось. Еще до революции Кочладзе был региональным директором по Закавказью в нескольких крупных корпорациях. Продажи – это действительно его конек. Став своего рода проект-менеджером процесса приватизации, Шалва приступил к поиску инвесторов для первого объекта. Спустя некоторое время ему позвонил его давний знакомый Бадри Патаркацишвили[[61]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_61" \o ).

«В первый раз Бадри предложил 150 тысяч лари[[62]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_62" \o ). Я ему говорю, увы, Бадри, хоть мы старые знакомые, но вынужден тебе отказать. Мы будем продавать гостиницу на аукционе, и стартовая цена будет 3 миллиона долларов. Тогда он позвонил недели через две, говорит, я знаю, она того не стоит, но я куплю ее за 500 тысяч лари[[63]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_63" \o ). Бадри услышал ровно тот же ответ, а я продолжал поиски потенциальных участников аукциона», – вспоминает Шалва Кочладзе. Была устроена презентация для международных финансовых организаций и коммерческих банков. Здание гостиницы обвязали большой красной лентой с бантом сверху, повесили табличку «SALE», развесили фотографии других гостиниц, выставленных на торги.

Бендукидзе рассказывает:

*До начала пресс-конференции, где уже должны были обсуждаться содержательные вопросы, премьер предложил выпить кофе с бизнесменами.*

*Заходим мы в номер, стол накрыт, кофе, пирожные, – а там, помимо премьера, председатель правительства Аджарии, министр экономики и финансов Аджарии, Патаркацишвили и еще несколько грузинских бизнесменов.*

*Премьер спрашивает меня: «За сколько примерно будете продавать?» Я ему: «В принципе, она 5 миллионов долларов стоит, но продастся за 3».*

*Глава правительства Аджарии спрашивает: «Как, мы за деньги ее будем продавать? А как же обязательства инвестировать?» Я говорю: «Если ее за 3 миллиона кто-то купит (а она за год не то что 10, даже 2 процентов этой суммы принести не может), то владелец, конечно, будет в нее инвестировать или продаст ее».*

*И тут Бадри говорит премьеру: «Зураб, я думаю, это катастрофа. То, что мы сейчас услышали, означает, что вы хотите забрать деньги у бизнесменов. Вместо того чтобы способствовать новому строительству и развитию, вы хотите убить бизнес! Отель надо передать грузинским бизнесменам, мы договоримся кому, сами найдем инвесторов, и, конечно, там ни о каких 3 миллионах долларов речи не может быть – 300 тысяч лари**[[64]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_64" \o )».*

*Тогда я говорю: «Если вы хотите без меня что-то сделать, делайте без меня все, что угодно. Мы же будем продавать на аукционе».*

Между тем это был первый аукцион. Если бы он не состоялся, сложилось бы впечатление, что приватизация не работает. «Бадри делал все, чтобы наша затея провалилась. Он сказал всем грузинским бизнесменам, что не надо ажиотаж устраивать, пусть все это рухнет, и тогда с правительством можно будет договориться и поделить все по-братски», – продолжает Бендукидзе.

Кочладзе нашел бизнесмена из Сибири, который, как выяснилось, вырос в доме рядом с этой гостиницей и застал ее лучшие времена. «Для него это было как купить Кремль или собор Василия Блаженного. Мы с этим бизнесменом по телефону пообщались, он отправил брата, который живет в Батуми, заключать сделку от своего имени. Местные бизнесмены как-то не проявляли заинтересованности, считая цену завышенной», – рассказывает он.

Для участия в аукционе надо было сначала внести залог (причем срок принятия оканчивался в два часа дня, а сам аукцион проводился вечером этого же дня). И в последний день выяснилось, что брат покупателя, уже было выехавший с деньгами, развернулся на полдороге. Вспоминает Бендукидзе:

*Я прерываю свое совещание, звоню этому бизнесмену из Сибири, – что случилось? А он говорит: «Нет, знаете, я так не хочу играть! Я понял, что это подставной аукцион, я, честно говоря, и раньше подозревал, до меня доходили слухи, что все это уже купил Бадри и аукцион для отвода глаз устраивается. А сегодня мне сказали, что все на него уже оформлено, так что я брату позвонил и вернул его».*

*Я объяснил ему, что Бадри специально такие слухи распространяет. И он мне поверил! Но сказал: денег у него всего миллион с чем-то, поскольку полагал, что аукциона не будет. Тогда я его познакомил с московскими банкирами, которые помогли ему собрать всю сумму.*

В результате гостиница «Интурист» была продана за 3,02 миллиона долларов. Жители Батуми положительно восприняли новость о том, что новым владельцем отеля стал человек, родившийся в их городе. «Этот бизнесмен говорил, что в первый день, когда он прилетел, к нему на улице подошел неизвестный, обнял, поцеловал и рассказал, как все рады, что гостиница досталась своему. Президент его принимал, говорил, что вот такие люди нам нужны, пусть все возвращаются в Грузию», – вспоминает Бендукидзе.

**«Стратегические» объекты**

Грузия пошла по пути максимально открытой экономики, поэтому большинство крупнейших государственных компаний выставили на продажу без каких-либо ограничений для покупателей. Как гласил заголовок газеты «Вечерний Тбилиси» в августе 2004 года, «В приватизации государственного имущества может принять участие каждый, были б только деньги…»[[65]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_65" \o ). Более того, не было никаких льгот для местных бизнесменов, не считая того, что они первыми узнавали о предстоящей продаже. Для реформаторов никакого значения не имело, кто купит государственные предприятия – грузинские, российские, американские или другие бизнесмены. Главное – получить как можно больше денег от приватизации. Но хотя чаще всего предприятия продавались просто за максимальную предложенную сумму, были случаи, когда к ним по политическим причинам применялись определенные инвестиционные условия (например, при продаже объектов электроэнергетики).

Основными покупателями мелких объектов стали местные компании, крупных – иностранные. К примеру, американская Basel Group в конце 2004 года приобрела за 15 миллионов долларов Крцанисскую правительственную резиденцию[[66]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_66" \o ), основную рабочую резиденцию Шеварднадзе близ Тбилиси. Ту самую, в которой годом ранее, 23 ноября, на встрече с Саакашвили, Жванией и Бурджанадзе действующий президент принял решение уйти в отставку[[67]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_67" \o ). «Реально Крцанисская резиденция тогда стоила 9 миллионов долларов. Но продажи есть продажи. Так что мое предложение было 20 миллионов, и в итоге мы сошлись на пятнадцати. Я сам поверить в это не мог!» – вспоминает Кочладзе.

В мае 2006 года крупнейший в стране оператор фиксированной связи, Объединенная телекоммуникационная компания («Телеком»), был продан за 90 миллионов долларов[[68]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_68" \o ) дочерней компании казахского банка TuranAlem. Тогда же казахская компания «Казтрансгаз» приобрела активы обанкротившейся тбилисской газораспределительной компании «Тбилгази» за 12,5 миллиона долларов.

Безусловно, «агрессивная» приватизация и значительный приток иностранного капитала смущали многих. Бывший министр экономики Грузии Владимир Папава считает: «Крупномасштабная приватизация, начатая в 2004 году, проходила с нарушением законодательства. Именно таким путем в Грузию вошли российский, казахский и арабский капиталы… В некоторых случаях другое государство становилось владельцем государственной собственности Грузии (например, после продажи “Тбилгази” его собственником стала государственная компания Казахстана), что считаться приватизацией не может»[[69]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_69" \o ).

Каха Бендукидзе возражает критикам: «Да кто бы купил предприятие за большие деньги, если бы было нарушение законодательства!»

«Мы продавали все, что можно. Но самой болезненной темой была приватизация инфраструктуры водоснабжения [“Тбилцкалканали”[[70]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_70" \o )]. Противники говорили: “Представляете, они даже воду продали!” Мне абсолютно непонятно, почему телекоммуникационную компанию можно приватизировать, а водопровод – нет. Это же муниципальные услуги!» – говорит Екатерина Шарашидзе. В октябре 2007 года швейцарская Multiplex Solutions победила в конкурсе на приватизацию компаний, занимавшихся водоснабжением Тбилиси («Тбилцкалканали») и Мцхета («ЖинвалГЭС»), а также водоочистных сооружений города Гардабани. По условиям контракта новый владелец заплатил за все объекты 85,7 миллиона долларов и должен инвестировать в их восстановление и дальнейшее развитие еще в общей сложности 350 миллионов долларов[[71]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_71" \o ).

***Шарашидзе Екатерина***

*Родилась 1 февраля 1974 года. После окончания средней школы вместе с семьей переехала из Грузии в США, где жила в течение 15 лет.*

*Закончила школу государственного управления Дж. Кеннеди в Гарварде и бизнес-школу Слоун Массачусетского технологического института.*

*По возвращении в Грузию занимала должность специального советника президента Грузии по вопросам экономического развития и прямых зарубежных инвестиций. В ноябре 2006 года назначена на пост руководителя администрации президента Грузии. С февраля по декабрь 2008 года занимала должность министра экономического развития. После этого и до января 2010 года опять возглавляла президентскую администрацию.*

Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) отметил значительное улучшение состояния дел в области приватизации крупных предприятий в Грузии, повысив соответствующий индикатор с 3,3 балла в 2003 году до 4 в 2007 году[[72]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_72" \o ).

Может показаться, что прогресс невелик, но только 7 из 29 стран с переходной экономикой получили такую же оценку (показатель России за тот же период понизился с 3,3 до 3). Значение индекса, равное 4, означает, что более 50 процентов государственных предприятий и сельскохозяйственных активов перешли в частную собственность и достигнут значительный прогресс в корпоративном управлении ими[[73]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_73" \o ).

Одна из последних мер по приватизации крупных компаний (так называемых предприятий стратегического назначения) – законодательная подготовка продажи «Почты Грузии», даже в столичных отделениях которой мало что изменилось за последние лет тридцать (если не считать продолжающегося обветшания).

Нерешенным пока остается вопрос о приватизации Грузинской железной дороги. Активно обсуждать сроки продажи и кандидатуры потенциальных покупателей стали в конце 2007 года. В ноябре Министерство экономического развития даже объявляло конкурс заявок. Желание принять участие в торгах выразили пять компаний из Казахстана, Швейцарии, США и России, но министерство воспользовалось своим правом и приостановило процедуру обсуждения продажи[[74]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_74" \o ).

До этого была схожая ситуация, когда британская компания Parkfield Investment предложила правительству передать грузинскую железнодорожную сеть в управление на 99 лет, пообещав инвестировать не менее 1 миллиарда долларов в течение десяти лет. Но переговоры были прерваны.

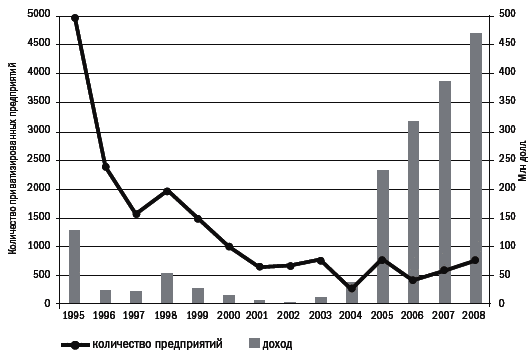
Еще когда Бендукидзе был государственным министром по координации реформ, он представил сценарий постепенного решения этого вопроса. Он предложил преобразовать компанию в акционерное общество, акции которого затем будут размещены на фондовых биржах – как в Грузии, так и за рубежом. В таком случае у Грузинской железной дороги могли бы появиться несколько консолидированных владельцев. Но по поводу приватизации именно этого объекта до сих пор существуют опасения, которые многие разделяют. Екатерина Шарашидзе сформулировала их следующим образом: «Приватизировать железную дорогу трудно, потому что на ней сосредоточены стратегические интересы наших соседей. Мы с удовольствием проведем IPO, приватизируем небольшую часть – 15–25, даже 45 процентов. Но проблема в том, что неизвестно, что с ней сделает Россия, если купит. Азербайджан может заблокировать перевозки из Казахстана. А Казахстан – наоборот, из Азербайджана. Поэтому мы пока не сдвинулись с мертвой точки».

Однако жизнь показывает, что в не менее стратегически важной сфере – в энергетике приватизация привела к качественному улучшению ситуации. И российский собственник электрораспределительной компании в грузинской столице не пренебрег своими обязательствами даже во время российско-грузинской войны в августе 2008 года. «Лучший способ защиты – максимально открывать экономику: чем прозрачнее приватизация, тем больше шансов, что объекты купят не российские компании»[[75]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_75" \o ), – полагает Бендукидзе.

Результаты приватизации можно оценить по трем критериям.

Что касается взяток, то еще с советских времен коррупция в Грузии считалась абсолютно естественной, она пронизывала все слои власти, сопровождала любое взаимодействие гражданина с государственными органами. Но за шесть лет ни одна страна мира не двигалась столь стремительно по пути освобождения от коррупции, как Грузия: если в 2003 году она занимала 124-е из 133 место в рейтинге Transparency International[[76]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_76" \o ), то в 2009-м она поднялась до 66-й позиции из 180. За тот же период Россия проделала обратный путь – с 86-й из 133 до 146-й из 180, отстав от Грузии на 80 пунктов.

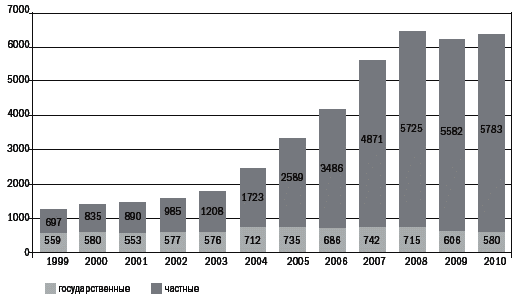
***Количество приватизированных предприятий и доход, полученный в результате приватизации, 1995–2008 гг.***



Источники: Statistical Yearbook of Georgia. 2003. С. 161; Statistical Yearbook of Georgia. 2009. С. 136 (www.geostat.ge/index.php?action=wnews&lang=eng&npid=2)

Как изменились доходы бюджета? Если в 2001–2003 годах капитальные доходы составляли 1 процент от всех доходов, то в 2005–2007 годах за счет приватизации в консолидированном бюджете формировалось 10,7–12,9 процента доходной части. В конце 2004 года Саакашвили объявил, что планирует в следующем году получить от приватизации 200 миллионов долларов, и тогда многим это казалось фантастикой (до этого сопоставимая сумма – 199,6 миллиона – сложилась за девять лет – с 1996 по 2004 год). Но оказалось, что его прогноз был занижен: в 2005 году доход бюджета от приватизации составил 231,4 миллиона долларов.

***Выпуск продукции на предприятиях по типам собственности, 1999–2010 гг. (млн долл., цены 2006 г.)***



Источник: расчет по данным Статистической службы Грузии, Business Statistics (www.geostat.ge/index.php?action=page&p\_id=212&lang=eng)

Со сменой владельцев начался бурный рост выпуска на частных предприятиях: если за предыдущие пять лет объем продукции в этом секторе вырос на 73 процента, то в следующее пятилетие (2004–2008 годы) – в 2,3 раза.

В результате объем продукции государственных предприятий в 2010 году составил 580 миллионов долларов в ценах 2006 года, а частных – почти в 10 раз больше. В 2003 году, до начала большой приватизации, государственные предприятия производили практически столько же – 576 миллионов долларов в ценах 2006 года, а частные – в 4,8 раза меньше, чем в 2010 году.

Работает ли механизм создания эффективного собственника? Среднегодовые темпы экономического роста в 2004–2007 годах составляли 9,3 процента – такие величины принято называть экономическим чудом. Дело тут, конечно, не только в приватизации, но роль успешного разгосударствления собственности сложно преувеличить.

**Энергетика**

С неэффективностью энергетического сектора многие годы сталкивался каждый житель страны. Рассказывает политолог Александр Рондели: «17 февраля 2000 года у меня был тяжелейший инфаркт. Половина четвертого утра. На улице минус девять. Света нет, газа нет, тепла нет, вода только была (хотя и не всегда, потому что насосы отключали). Как в ледяной могиле. На мне два одеяла, пальто. Открыл окно, стучу, зову на помощь. Наконец, с седьмого этажа кто-то пришел со свечками. Приехала “скорая помощь”, сделали кардиограмму, и стало понятно, что нужно ехать в больницу. Но в больницу ехать невозможно: третий этаж, дом старый – довольно высокие этажи, лифт не работает, а в моем состоянии надо лежать. И вот до вечера, до девяти часов, пока свет не включили, меня не могли трогать. И только в половине десятого я оказался в больнице. Еле-еле откачали…»

При советской власти проблем с электроэнергией в Грузии не было. Полноводных рек на территории республики предостаточно, но грузинская энергосистема, естественно, была полностью интегрирована в общесоюзную сеть, и цель автономного обеспечения не ставилась. Свет если и отключали, то в небольших городах и селах на полчаса в последние дни декабря, что объяснялось стремлением энергетиков получить премии за экономию по итогам года.

Положение изменилось в 1993 году. Очевидец вспоминает:

*В один из январских дней столица Грузии осталась без света и газа. Можно представить себе шок людей, абсолютно не подготовленных к подобному развитию событий. Это уже потом появятся турецкие газовые фонари, движки, аккумуляторы, баки для воды и прочие микроинфраструктурные прелести. Повезло тем, у кого были керосинки, ну а другие, самоорганизовавшись, вышли во дворы, нарубили дров и стали готовить еду, чтобы накормить детей. Сразу же появились перебои с хлебом и выстроились огромные очереди… Первые массовые выступления в столице Грузии начались осенью 2000 года, когда население перекрыло улицы с требованием «света и тепла». По сути, это были первые массовые выступления после начала девяностых. Правительство отреагировало почти мгновенно: уже со следующей весны перебои с электроэнергией в столице Грузии прекратились, правда, вся остальная Грузия так и оставалась без света**[[77]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_77" \o ).*

Реформировать энергетику в Грузии пытались еще в начале 1990-х годов. Тогда попробовали адаптировать европейский образец, для чего законодательно ввели запрет на вертикальную интеграцию и прямые договоры между участниками рынка[[78]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_78" \o ).

В Великобритании, где при Маргарет Тэтчер была разработана эта схема, есть общий пул, откуда участники черпают электроэнергию и за это платят деньги. Однако в Грузии с ее низкой дисциплиной сборов, экономически необоснованно низкими тарифами, сильной политизированностью этого вопроса и эндемичной коррупцией механизм не сработал. Вспоминает Александр Хетагури, министр энергетики с 2007 года:

*Из-за неплатежей, из-за низкого тарифа, который не покрывал всех затрат, все гидростанции пришли в негодность. Невозможно было окупить стоимость топлива на теплоэлектростанциях, собираемость платежей была в среднем около 30 процентов, накапливались долги. Из-за долгов теплоэлектростанции останавливались. В результате началась цепная реакция, электричество в регионах включали лишь на восемь часов, а в самом Тбилиси – на 16–18 часов в день. Были регионы, где на протяжении двух-трех месяцев электроэнергию вообще не подавали.*

Причиной перебоев в поставках электроэнергии также были частые диверсии. Вот несколько сообщений грузинских газет:

*В результате аварии 18 августа 2003 года на высоковольтной линии электропередачи «Колхети» в Западной Грузии почти вся Грузия осталась без электричества. По существующей информации, возможно, причиной аварии стали выстрелы из огнестрельного оружия по линии электропередач, как это случалось ранее не раз**[[79]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_79" \o ).*

*3 сентября 2003 года произошло аварийное отключение на высоковольтной линии электропередачи «Имерети», в результате без света остались Тбилиси и большинство районов Восточной Грузии. По заявлению министра энергетики Грузии Мамуки Николаишвили, на линии электропередачи был совершен диверсионный акт**[[80]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_80" \o ).*

*10 сентября 2003 года была вновь, по словам министра топлива и энергетики, целенаправленно повреждена высоковольтная линия электропередачи «Кавкасиони»**[[81]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_81" \o ).*

*14 сентября 2004 года произошел диверсионный акт на высоковольтной линии электропередачи «Картли-2»**[[82]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_82" \o ).*

*20 сентября 2004 года на высоковольтной линии электропередачи «Кавказ» произошли два взрыва, в результате чего большая часть Грузии осталась без электроэнергии**[[83]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_83" \o ).*

*10 октября 2004 года в Западной Грузии произошли два взрыва на высоковольтной линии электропередачи. За день до этого произошел взрыв на высоковольтной линии электропередачи «Картли-2» около города Гори**[[84]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_84" \o ).*

Продолжает вспоминать Хетагури:

*В 2006 году, я очень хорошо помню этот день, 21 января в половине пятого утра мне одновременно позвонили из диспетчерской магистральных газопроводов и центральной диспетчерской электропередач. Одновременно произошли аварии, взрывы с российской стороны около российско-грузинской границы на магистральных газопроводах и на высоковольтной передающей линии «Кавказ Северный», которая связывает Грузию с Россией. То есть два газопровода и один электропровод, которые находятся на расстоянии 150 километров друг от друга, были взорваны в одно и то же время. Просто так такие вещи не происходят.*

*Я могу точно сейчас сказать, что все было очень хорошо спланировано и рассчитано. Потому что в тот день пришел очень большой циклон, были сильные снегопады. И в те десять дней, которые понадобились для восстановления этого газопровода, температура доходила до –15–20 оС. Такого снега и холодов в Грузии не было лет десять–пятнадцать. И именно в тот день были взорваны эти основные магистрали энергопитания Грузии.*

Роль России (помимо того, что она была основным поставщиком электроэнергии) в энергетическом секторе Грузии существенно возросла после того, как 31 августа 2003 года российская государственная компания «Интер РАО ЕЭС» приобрела у американской AES три четверти акций распределительной компании «Теласи». AES купила этот пакет в 1998 году за 22,5 миллиона долларов (остальные 25 процентов акций остались в собственности муниципалитета Тбилиси). Вложив еще 210 миллионов долларов в восстановление активов, AES перепродала свою долю «Интер РАО ЕЭС» за 23 миллиона долларов, обосновав свое решение тем, что только во втором квартале 2003 года понесла ущерб в размере 129 миллионов долларов[[85]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_85" \o ).

Эта сделка вызвала большой резонанс в политических кругах Грузии. Специальная парламентская комиссия, изучавшая причины энергокризиса в стране, потребовала от тогдашнего министра энергетики Давида Мирцхулавы объяснить, каким образом в грузинский энергетический рынок вошла российская государственная компания[[86]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_86" \o ). Тем не менее «Интер РАО ЕЭС» заручилась поддержкой президента Шеварднадзе, который даже заявил, что «российской компании предоставили все гарантии для того, чтобы ее бизнес в Грузии был прибыльным»[[87]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_87" \o ).

Правда, несмотря на это, в июле 2005 года «Теласи» из-за задолженности в размере 2,6 миллиона долларов на некоторое время прекратила подачу электричества примерно 180 организациям, в том числе Министерству обороны, Министерству финансов, полиции и тбилисской противопожарной службе[[88]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_88" \o ).

Таким образом, Россия получила отличный рычаг и аргумент в спорах: энергию поставляла, но повод для прекращения поставок был всегда – задержка платежей. Так что практически единственный способ избавиться от этого давления заключался в реформе национальной энергетики.

***Обсуждение***

Планы по обновлению энергетической отрасли разрабатывались с самого прихода к власти команды реформаторов, но четкой концепции не было.

Вспоминает Бендукидзе:

*План на 2004 год состоял в том, чтобы инвестировать, инвестировать, инвестировать, а там, глядишь, само что-нибудь получится. Мне с самого начала стало понятно, что необходимо дерегулирование, приватизация. Но все были против. Говорили, нынешняя система и так хорошая, стройная, просто надо ее получше проработать. И вокруг этого шли, наверное, самые напряженные споры. Помню, проходило министерское совещание, обсуждали энергетику, и [премьер-министр Зураб] Жвания спрашивает: «Каким у нас будет критерий успешности реформ в энергетике?» – «Ну, очень просто, – говорю, – когда ты не будешь на совещаниях обсуждать, в каком регионе свет есть, в каком нет». – «Нет, – говорит Жвания, – такого быть не может, это проблема на многие годы». И тут вмешался министр финансов Зураб Ногаидели: «А помнишь, во времена Шеварднадзе устраивали совещания по сбору налогов чуть ли не каждый день? Сейчас же таких совещаний нет, потому что все работает!»**[[89]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_89" \o )*

В конце концов Жвания согласился с мнением Бендукидзе и поручил выработать альтернативную стратегию развития энергетического сектора.

За поддержкой Бендукидзе обратился в Центр помощи при реструктуризации предприятий и управления (CERMA), функционирующий за счет кредитов Всемирного банка и входящий в состав Министерства экономики. Руководство Центра выделило шесть лучших консультантов, два из которых – Ираклий Берекашвили и Кетеван Кинкладзе – довели проект до конца. Активная стадия подготовки реформы началась в сентябре 2004 года: Бендукидзе предлагал свои идеи, Жвания часто был с ними не согласен, но после двух-трех месяцев обсуждения принимал.

Берекашвили был свидетелем всех трудностей, с которыми пришлось столкнуться реформаторам:

*Самое большое достижение Кахи – то, что он смог убедить всех в необходимости кардинальной реформы. Отраслью правили люди с совершенно иным мышлением: они не представляли никаких других видов контроля, кроме государственного. Очень много сил ушло на то, чтобы наладить сотрудничество с ними. Без их вмешательства, без их готовности ничего нельзя было сдвинуть с места. На это потратили почти полгода.*

После смерти Зураба Жвании[[90]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_90" \o ) премьер-министром был назначен Зураб Ногаидели, который еще активнее занялся реформированием отрасли. Он сразу подключился к правительственной комиссии по вопросам энергетики[[91]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_91" \o ), возглавив ее и сделав Бендукидзе своим замом. В комиссию входило большинство министров, а предложения готовили специалисты CERMA. Говорит Бендукидзе:

*Это типичный пример того, как можно проводить реформу, не обладая административной властью. Я тогда уже стал госминистром по координации реформ**[[92]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_92" \o ), но у меня вообще никаких рычагов воздействия не было. Моим единственным инструментом были вопросы и ответы. Большинство документов содержат очень много ошибок, а за эти ошибки всегда можно дергать. То, что выносилось на комиссию, но мне не нравилось, я нещадно рубил, подвергал остракизму, и люди поняли, что, если надо, чтобы вопрос прошел, его сначала следует обсудить со мной.*

7 июня 2006 года парламент Грузии утвердил «Основные направления государственной политики в энергетическом секторе», в которых главным средством улучшения системы энергоснабжения Грузии названа передача энергетических объектов в частную собственность.

***Реализация***

На осуществление реформы, включавшей в себя три направления, потребовалось около двух с половиной лет. Во-первых, изменения коснулись структуры энергетической системы и разделения обязанностей между ее участниками. Во-вторых, была пересмотрена тарифная политика. И, наконец, благодаря первым двум мерам стал возможен заключительный этап – приватизация энергообъектов.

А начиналась работа с анализа текущей ситуации. Энергетическая система любой страны представляет собой совокупность объектов, отвечающих за трехступенчатый процесс: производство энергии, ее передачу и диспетчеризацию, а также доведение до конечного потребителя (дистрибуцию).

На практике это выглядело так: все электростанции направляют выработанную энергию в центральную сеть. Равновесие между объемом подающейся электроэнергии и потребностью в ней достигалось за счет подключения и отключения от сети отдельных станций.

К потребителю электричество попадало через так называемый оптовый рынок электричества[[93]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_93" \o ) (ОРЭ), сформировавшийся в 1990-х годах. На ОРЭ поступала вся энергия (включая импортную), которая потом распределялась среди покупателей: больших компаний, приобретавших энергию напрямую, или дистрибуторов, удовлетворявших свои потребности в энергии более чем на 95 процентов.

Идея оптового рынка строилась на том, что летом он накапливает деньги, а зимой на эти деньги осуществляет более дорогой импорт. Но на деле накапливать средства не удавалось. Дело в том, что ОРЭ как таковой был не покупателем или продавцом, а посредником. Между покупателем энергии и ее продавцом, как ни странно, не было юридических отношений, соответственно, у них не могла возникнуть задолженность друг перед другом. Иначе говоря, компания могла «покупать» электроэнергию, не заплатив за нее, а в долгу оставался ОРЭ. При этом ОРЭ не имел никаких рычагов, чтобы эти деньги получить: он не мог, например, отключить подачу энергии за неуплату. Крайними оказывались генерирующие компании, не получавшие оплату в должном объеме.

Вспоминает Бендукидзе:

*Муж сотрудницы моей сестры во время приватизации мелких генерирующих объектов купил маленькую ГЭС на две турбины. Когда одна турбина сломалась, он очень обрадовался – убытков стало меньше. То есть затраты у него были, а доходов не было. Не платили.*

Вдобавок к этому высокий уровень коррупции окончательно ставил крест на попытках отыскать ответственных. Все были заинтересованы «скручивать» счетчики, снижать уровень платежей. Причем на уровне потребителей в регионах никакого учета электроэнергии не было вообще. Ужесточало проблему наличие различных льготных категорий (например, беженцев), которые, по сути, могли тратить электричества столько, сколько хотели.

По свидетельству Бендукидзе, в 2002 году одна семья израсходовала электроэнергии на полтора миллиона лари[[94]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_94" \o ), поскольку отвела от своего дома провод, и эта электроэнергия уходила на работу нескольких промышленных предприятий.

Такое несанкционированное использование электричества записывалось в категорию технических потерь. Да и действительные потери из-за устаревшей инфраструктуры в два-три раза превышали норму.

Дистрибуторских компаний было четыре: «Теласи» в Тбилиси, UEDC (United Energy Distribution Company), распределявшая энергию более чем на 70 процентов территории Грузии, и региональные дистрибуторы в Кахетии («Кахетинское энергораспределение») и Аджарии (Аджарская распределительная компания). Кроме «Теласи», на 75 процентов принадлежавшей «Интер РАО ЕЭС», остальными компаниями владело государство.

Важным элементом системы электроснабжения Грузии была неправительственная Национальная комиссия по регулированию энерготарифов (GNERC)[[95]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_95" \o ). Предполагалось, что орган, созданный государством, будет абсолютно деполитизированным: независимое руководство назначается на семь лет, да еще и получает зарплату выше, чем у министра. По формальному статусу эта комиссия похожа на суд первой инстанции, она проводила слушания, на которых выступали члены энергорынка со своими предложениями о тарифах. Рассмотрев позиции участников и их аргументацию, комиссия устанавливала итоговый тариф.

На практике же оказалось, что GNERC была самым слабым звеном системы. Определение тарифов происходило так: GNERC запрашивала у генерирующей компании бюджет на следующий год и просто делила эту сумму на объем электроэнергии, производимый компанией. Кроме того, комиссия выдавала технические лицензии на производство, передачу, диспетчеризацию и дистрибуцию, а также на экспорт и импорт. И с каждого получателя лицензии брала ежегодную плату. На эти деньги и существовала.

Из-за сложной запутанной схемы, чрезвычайно низкой дисциплины платежей и отсутствия рычагов для их стимулирования система не получала финансирования, не было возможности обновить инфраструктуру. Проблемы с электричеством усиливались, а объем платежей, естественно, снижался. Получался порочный круг, который никто и не собирался разрывать, так как очень многие были в нем заинтересованы.

Картина, которая открылась перед сотрудниками CERMA, пытавшимися разобраться в сложившейся ситуации, была ужасающей. До реформы относительно неплохой показатель по выплатам – 82 процента был только в Тбилиси, во многом благодаря тому, что «Интер РАО ЕЭС» установила новые счетчики. В регионах ситуация была гораздо хуже: счетчиков не было, все платили фиксированную сумму, притом электричество подавалось три-четыре часа в сутки. В итоге UEDC получала всего 32 процента платежей. Дистрибуторские компании, в свою очередь, недоплачивали оптовому рынку: самый большой покупатель, «Теласи», оплачивал только 28 процентов получаемой электроэнергии, UEDC – 8 процентов, компания Кахетии – 13 процентов, Аджарии – 63 процента. И по контракту это было допустимо, так как там указывалось, что компании платят оптовому рынку только после покрытия своих издержек. Из-за этого нередко часть издержек оказывалась «нарисованной». В итоге оптовый рынок по цепочке недоплачивал 81 процент генерирующим компаниям и 80 процентов компании, занимающейся передачей и диспетчеризацией.

В таких условиях приватизацию проводить было невозможно – никто не купит заведомо убыточное предприятие. Сначала требовалось привести структуру рынка в порядок, чтобы у компаний появилась возможность получать прибыль.

Первоначальная идея состояла в том, чтобы ликвидировать все регулирующие органы и создать объединенные компании по географическому принципу с условным названием East и West, оперирующие соответственно в Восточной и Западной Грузии. Предполагалось, что East и West будут владеть и генерирующими, и дистрибуторскими мощностями. Такое совмещение функций было обусловлено тем, что в отличие от ГЭС, инвестиции в которые были хорошим капитальным вложением, инфраструктура передачи электроэнергии конечному потребителю в существовавшем тогда виде не представляла интереса для инвесторов – требовалось создавать буквально все с нуля. Потребность в инвестициях была высока, а продукция – политически актуальна. Было решено отдавать активы бесплатно, но только тем соискателям, которые возьмут на себя обязательства вложить в них не меньше той стоимости, которую пришлось бы заплатить при покупке. Более того, предполагалось, что активы должны передаваться освобожденными от задолженностей. Де-юре компании с задолженностями продолжали существовать, просто у них изымались все активы. Позже эти компании проходили процедуру банкротства: должниками государства были государственные же компании. Конечно, такая схема оставляла за рамками «Теласи», поскольку у этой компании был частный собственник.

Таким образом, реформаторы теоретически объединили приватизацию, инвестиции и реструктуризацию. GNERC при такой схеме постепенно теряла свои функции, и в итоге рынок пришел бы к полной самостоятельности: тарифы должны были устанавливаться компаниями из расчета окупаемости и платежеспособности населения; East и West должны были конкурировать между собой, при этом покупать энергию можно было бы у любой компании – независимо от географического положения. Оптовый рынок электроэнергии ликвидировался, его участники полностью переходили на прямые контракты, формировалась клиринговая служба, которая в конце отчетного периода раздавала бы счета потребителям. Высоковольтная передача оставалась бы в государственной собственности, как во всем мире.

Но замысел реформаторов в этой идеальной форме не удалось воплотить по политическим мотивам. Несмотря на то что многие увидели преимущества этой схемы, встал вопрос о безопасности. Дерегуляция должна была привести к значительному повышению тарифов. И людей было трудно убедить в необходимости их увеличения. Все были уверены, что из-за тотальной коррупции ни один заплаченный дополнительно тетри[[96]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_96" \o ) не пойдет на пользу электроснабжения, а достанется коррупционерам.

В результате пришлось адаптировать эту «идеальную» схему к социальной действительности.

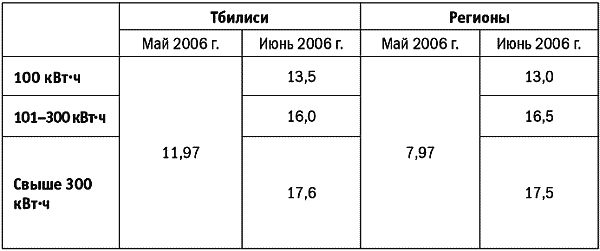
Во-первых, было отменено требование вертикальной сепарации – компаниям разрешили объединять несколько этапов производственной цепочки. Структура рынка изменилась, роли и ответственности каждого игрока стали четко определенными. Оптовый рынок электроэнергии, согласно принятым в сентябре 2006 года поправкам к закону «Об электричестве и природном газе», был ликвидирован – все его бывшие участники работают теперь по прямым контрактам. Производитель знает, кому он продает электроэнергию, и в случае неплатежей может отключить должника и начать разбирательство в суде. Появился новый оператор ESCO (Electricity System Commercial Operator), который покупает излишки энергии и продает их внутри страны или экспортирует. Это позволяет производителям избавиться от собственных служб маркетинга и не продавать излишки самостоятельно. Причем ESCO координирует на порядок меньшие объемы, чем это делал оптовый рынок.

Бендукидзе был против создания ESCO:

*Я видел опасность в том, что если на рынке не будет сильных игроков, то ESCO станет жиреть, набирать вес, покупать и продавать все больше. Можно было торговать излишками внутри самой системы. Но в жизни эта опасность оказалась невысокой, сейчас есть сильные игроки.*

Во-вторых, были частично дерегулированы тарифы. Это произошло в несколько этапов: сначала были введены долгосрочные контракты, затем в ходе приватизации компании получили право самостоятельно устанавливать цены, регулируемый тариф остался только для конечного потребителя. С 1 июня 2006 года был введен трехступенчатый тариф, названный Бендукидзе «наименее вредным видом субсидирования»[[97]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_97" \o ). Он рассчитывается из масштабов потребления – чем больше объем, тем выше плата за единицу энергии. Так, если до реформы жители Тбилиси платили за 100 кВт.ч при любом объеме потребления 6,75 доллара, то с июня 2006 года наименьший тариф составил 7,6 доллара, а наивысший – 9,9 доллара. Для жителей регионов тариф вырос с 4,5 до 7,3–9,9 доллара.

***Изменение тарифа на электроэнергию (тетри за 1 кВт.ч)***



Источник: Georgia Human Development Report by UNDP. The Reforms and Beyond. 2008

Бендукидзе предлагал полностью освободить от тарифного регулирования тех, кто потребляет свыше 300 кВт.ч. Но эта идея была отвергнута.

Нынешняя схема позволяет учитывать экономическое положение плательщика: он тратит больше электроэнергии, значит, у него больше электроприборов, он лучше обеспечен, а значит, более платежеспособен.

Александр Хетагури рассказывает:

*Когда мы делали ступени тарифа по возрастанию, многие эксперты критиковали нас, говорили, что правила рынка иные – чем больше объемы потребления, тем тариф должен быть меньше. Но у нас своеобразный электроэнергетический сектор. Мы производим 85 процентов нашей электроэнергии на гидроэлектростанциях, 15 процентов – на теплоэлектростанциях. Энергия гидроэлектростанции дешевле, чем теплоэлектростанции, работающей на импортном газе. Соответственно, тариф ТЭС выше, чем тариф ГЭС. И если сейчас потребление в Грузии уменьшится на 15 процентов, то потребитель сможет платить меньше, потому что нам больше не понадобятся дорогие теплоэлектростанции.*

*Таким образом, ступенчатый тариф направлен еще и на то, чтобы люди потребляли меньше электричества. При потреблении на уровне 100 кВт.ч абоненты платят меньше, потому что первая ступень соответствует тарифу гидроэлектростанции. Если потребляешь на уровне третьей ступени, то дополнительно платишь за ресурс теплоэлектростанции.*

Трехступенчатый тариф рассчитывается только для населения. Для организаций принята другая схема. Организации делятся на два типа. Первые, у которых большие объемы потребления, могут сами участвовать в торгах или заключать контракты на электроэнергию с производителями. Для вторых – коммерческих компаний, – например, офисных центров и магазинов (они потребляют меньше), рассчитывается средневзвешенный тариф всех трех ступеней[[98]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_98" \o ).

Примечательно, что повышение тарифов до экономически осмысленных уровней произошло за четыре месяца до муниципальных выборов и, несмотря на немногочисленные акции протеста, никак на них не повлияло[[99]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_99" \o ).

Стоит отметить, что из бюджета были выделены средства для установки счетчиков электроэнергии сначала на оптовом уровне, а затем – индивидуальным абонентам в больших городах и крупным коммерческим предприятиям. Кроме того, государство вкладывало средства и в восстановление мощностей – гидро– и теплоэлектростанции.

Функции регулирующей комиссии GNERC тоже претерпели изменения. Установлением рыночных правил теперь занимается Министерство энергетики. Функция выдачи лицензий по-прежнему осталась за комиссией с той только разницей, что лицензия на импорт и экспорт была отменена. Она стала не нужна, когда рынок перешел на прямые контракты. Потребитель сам решает, у кого импортировать или кому экспортировать, и фиксирует это в контракте. Раньше на это требовалось разрешение.

GNERC регулирует тарифы, но только для конечного потребителя и государственных компаний, занимающихся передачей и диспетчеризацией, – GSE (Georgian State Electrosystem) и Sakrusenergo (50 процентами которой владеет грузинская сторона, а 50 – российская). Общая степень влияния GNERC снизилась, о чем косвенно может свидетельствовать перенос офиса комиссии из столицы в Кутаиси.

Также государство законодательно зафиксировало недискриминационный доступ к передающим мощностям, чтобы одна компания при помощи мощностей другой смогла довести свою энергию до конечных потребителей.

Но Бендукидзе не до конца разделяет такой подход:

*Я не большой сторонник недискриминационного доступа. Это же нарушение прав собственности. И я как-то не очень верю, что нарушение прав собственности в этом вопросе чему-то поможет. Я считаю, что, если дерегулируется рынок электроэнергии, ничего плохого не произойдет. Электроэнергия будет дорогая, но если при этом нет лицензирования, то быстро будут возникать альтернативные поставщики. Да, будут проходить два провода. Ну и что?! Потом, компания ведь понимает, что есть вероятность альтернативных поставщиков, поэтому она будет держать свою норму рентабельности на таком уровне, что у других просто даже не будет интереса прийти на этот рынок.*

Помимо этого появилась возможность фиксировать тариф в договоре о приватизации, где прописываются способы повышения тарифов, их привязка к инфляции, девальвации и другим общеструктурным показателям. В итоге возник механизм, который сторонники свободного рынка, и прежде всего Бендукидзе, конечно, не совсем одобряют. Но они вынуждены его принять, чтобы сохранить общую идею реформы. И это были не единственные уступки.

Еще на стадии разработки реформы был заложен компромисс в связи с крупнейшей в Грузии Ингурийской ГЭС, расположенной на границе конфликтной зоны[[100]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_100" \o ). После событий в Абхазии в 1992–1993 годах[[101]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_101" \o ) основные агрегаты гидроэлектростанции стали принадлежать грузинской стороне, а распределительный щит, который находится в Гальском районе, – абхазской. Абхазия забирала 40 процентов вырабатываемой электроэнергии, что составляло более шестой части потребности всей Грузии[[102]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_102" \o ) и превышало потребности самой республики. Избыток экспортировался в Россию, в то время как Грузия из России электроэнергию импортировала.

Бендукидзе описывает ситуацию так:

*Я считаю, что все объекты могут находиться в частной собственности, и Ингурийская ГЭС, и провода, и диспетчеризация – все. Потому что я не очень понимаю, что значит государственная собственность. В государственной собственности может находиться только большая королевская печать! Но если бы я начал предлагать полностью ликвидировать государственную собственность и любое регулирование, продать Ингурийскую ГЭС, то это до конца просто никто слушать бы не стал.*

*Надо всегда искать компромисс между тем, что считаешь правильным, и тем, что будет выслушано, пусть даже как радикальная точка зрения. И вторая задача – надо всегда предлагать более радикальное решение, потому что, если хочешь, чтобы палка сломалась посередине, надо браться за концы. Если возьмешься в том месте, где хочешь сломать, она сломается в другом. Я иногда так и делал: отправлял в парламент законопроект, где были положения, которые были заведомо неприемлемыми, хотя и не ключевыми. Но это позволяло сконцентрировать спор на них, а потом сделать уступку. Спор начинался с них, я уступал, уступал, уступал, в итоге удавалось защитить главное. То есть вначале предлагаешь компромисс, но радикальный, а после этого уже рождается компромисс реальный.*

Наконец, была проведена приватизация энергосистемы.

Вместо предлагавшихся компаний East и West получилась единая компания. 5 февраля 2007 года чешская Energo-Pro подписала с правительством Грузии соглашение о приватизации двух дистрибуторских компаний (United Distribution Company и Энергетической компании Аджарии) и шести[[103]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_103" \o ) гидроэлектростанций[[104]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_104" \o ).

Сегодня Energo-Pro – крупнейший игрок на энергетическом рынке Грузии по численности обслуживаемого населения[[105]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_105" \o ): компания обеспечивает все регионы Грузии (кроме столицы и Кахетии; в последней дистрибуцией теперь занимается литовский концерн Achema Group), то есть покрывает более 70 процентов территории страны. Energo-Pro не только перечислила 132 миллиона долларов в бюджет Грузии, но и должна инвестировать в реабилитационные проекты, так что общая стоимость сделки составила 427 миллионов долларов[[106]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_106" \o ).

**Газ**

После удачного начала реформирования электроэнергетики правительство приступило к разработке соответствующих изменений в газовом секторе. Производство газа в Грузии незначительно, поэтому страна всегда зависела от импортируемого топлива. Тем не менее этот вид энергетических ресурсов оставался главным источником тепла благодаря низкой стоимости и доступности – регионы Грузии газифицированы на 55 процентов. Дешевый российский газ поступал даже после распада Советского Союза, но в конце 1990-х цены стали существенно расти. Частые задолженности перед российскими и туркменскими компаниями приводили к множественным перебоям в поставках.

По словам Александра Хетагури, «странно совпавшие» аварии на двух магистральных газопроводах и на высоковольтной передающей линии в январе 2006 года заставили руководство страны диверсифицировать импорт энергоносителей, – в первую очередь это касалось природного газа – и дерегулировать коммерческий рынок, чтобы компании сами могли выбирать, откуда импортировать газ.

Вспоминает Бендукидзе:

*Моя презентация, с которой мы начали реформирование газовой отрасли, так и называлась: «Дерегулирование газа – основа энергетической безопасности и независимости Грузии». На самом деле идея естественных монополий – это фальшивая идея, потому что она исходит из какого-то архаичного представления о продукте. Газ, который ты мне поставляешь, конкурирует не с газом, который мне поставляет другой поставщик, а с электроэнергией, с дровами, с углем, с отходами, с утеплением окон и так далее. Так что никакой общественной опасности дерегулирование не содержит.*

Перед реформаторами стояли следующие задачи: достичь привлекательности для иностранных инвестиций, привести цены на газ к конкурентному уровню по сравнению с ценами на другие источники энергии и расширить газораспределительную сеть.

Первым делом государство полностью отказалось от назначения оптовых тарифов. Компания, которая построила транспортную или дистрибуторскую сеть, полностью освобождалась от какого-либо тарифного регулирования. Регулируемые тарифы для розничных потребителей выросли до экономически обоснованного уровня, при котором поставщики могли покрывать свои операционные издержки. После такой модернизации компании региональной дистрибуции можно было выставлять на продажу. Уже в мае 2006 года казахская «Казтрансгаз» приобрела газораспределительную сеть Тбилиси – «Тбилгази» за 12,5 миллиона долларов.

Впоследствии все газораспределительные компании были переданы в частную собственность. Государству теперь принадлежат только магистральные трубопроводы; всего их три, так что существует техническая возможность раздельного импорта природного газа. Теперь у Грузии пять поставщиков этого топлива, тогда как еще в 2006 году был всего один трубопровод и один импортер.

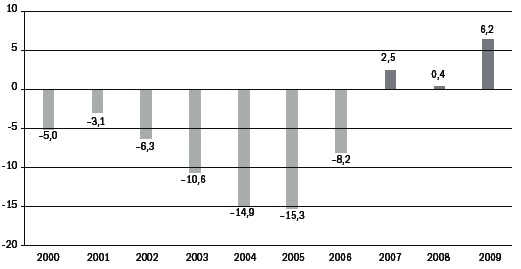
После того как в 2003 году прежние власти заключили договор с российским «Газпромом», высказывалось много предположений о возможных негативных последствиях этого шага. Когда цена на газ увеличилась сначала с 62,5 доллара за 1000 кубометров до 110 долларов в сентябре 2005 года, а затем, по следам осеннего обострения российско-грузинских отношений[[107]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_107" \o ), до 235 долларов в декабре 2006 года, сомнений в необходимости диверсификации не осталось ни у кого. Сейчас основным поставщиком природного газа в Грузию является Азербайджан. По соглашению на 2009–2013 годы газ для населения поставляется по цене 167 долларов за 1000 кубометров, для ТЭЦ – по 143 доллара. Десятую часть газа, транспортируемого из России в Армению, Грузия получает в качестве платы за транзит. Несколько крупных предприятий Грузии закупают российский газ по прямым договорам.

Летом 2010 года начались бурные дискуссии в связи с тем, что правительство изъяло магистральный газопровод «Север–Юг» из списка запрещенных к приватизации объектов, сделав возможной его продажу. Но пока его продажа не планируется.

***Результаты***

В феврале 2005 года Саакашвили сформулировал ориентир: «К зиме 2006 года в Грузии должен быть круглосуточно освещен каждый дом»[[108]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_108" \o ). И уже к концу года впервые за десять лет появилось круглосуточное энергоснабжение не только столицы, но и регионов. Но более 15 процентов потребленной электроэнергии было импортировано.

**Чистый экспорт электроэнергии как доля потребления, 2000–2009 гг. (%)**



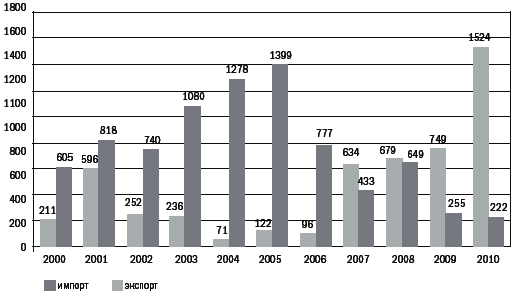
Источник: Министерство энергетики Грузии

Министр энергетики Александр Хетагури уверен:

*Мы и в 2003-м могли вырабатывать достаточно электроэнергии, чтобы обеспечивать всю Грузию и еще экспортировать. Но мы наоборот специально останавливали электростанции из-за того, что не были решены проблемы с коррупцией, не проводились реформы. Зимой нужен был импорт электроэнергии, и закупки шли по очень высоким монопольным ценам. И если электричество с наших тепло– и гидроэлектростанций не оплачивалось, импорт оплачивался на 100 процентов.*

По словам Хетагури, на восстановление сети энергоснабжения до 2003 года было выделено 700–800 миллионов долларов[[109]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_109" \o ) (около 70 процентов суммы приходилось на кредиты, остальное – на гранты). Но работала только треть мощностей. После 2003 года государство инвестировало 350 миллионов долларов, которые были возвращены в бюджет в результате приватизации; тем не менее этих средств оказалось достаточно, чтобы Грузия с 2007 года из нетто-импортера электроэнергии превратилась в нетто-экспортера.

***Экспорт и импорт электроэнергии, 2000–2010 гг. (млн кВт.ч)***

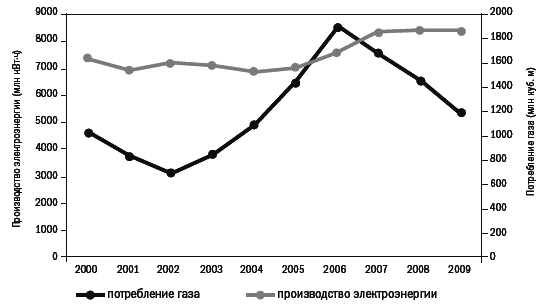


Источник: Министерство энергетики Грузии

Трехступенчатый тариф с заложенным в нем механизмом снижения потребления дорогого импортного топлива – газа уже подтвердил свою эффективность. Производство электроэнергии в 2007–2009 годах на 18 процентов превышает уровень первой половины 2000-х годов, а потребление газа, нараставшее с ускорением в 2003–2006 годах, сократилось за следующие три года более чем на треть.

Собираемость платежей поднялась с 20 процентов в 2003 году до 95 процентов в 2007-м[[110]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_110" \o ).

***Производство электроэнергии и потребление газа, 2000–2009 гг.***



Источник: Министерство энергетики Грузии

В результате дерегулирования функции Министерства энергетики существенно сократились. По словам Хетагури, объем работы уменьшился в 30–50 раз. Сейчас в ведении этого органа только мониторинг текущей ситуации и международные проекты, такие как увеличение транзитного потенциала и привлечение инвестиций. Значительно уменьшились объемы финансирования: в 2006 году бюджет министерства превышал 140 миллионов долларов, в 2010 году – 13 миллионов.

Есть ограничения, есть непростые стартовые условия, есть сложности при реализации, – значит, есть недовольные. В 2006 году Манана Начкебия из оппозиционной партии «Новые правые» называла одной из ошибок действующей власти ситуацию в энергетике: «Хотя представители власти пытаются пиарить, что Грузия, мол, освещена 24 часа, все хорошо знают, за чей это счет – за счет денег, воровски извлеченных из кармана населения, а не благодаря тому, что в данной отрасли сделано что-нибудь серьезное. В результате мы имеем нескончаемый рост платы»[[111]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_111" \o ).

В действительности, рост тарифов был однократным – с июня 2006 года они остаются неизменными[[112]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_112" \o ). Более того, у «Теласи» оформлен с правительством договор, согласно которому увеличение размера потребительского тарифа не планируется до 2015 года. В сравнении, например, с российской ситуацией – явное преимущество: в России была проведена реформа электроэнергетики, причем тарифы росли не только в процессе, но и по ее завершении, устойчиво опережая рост потребительских цен. Например, электроэнергия в квартирах без электроплит в среднем по Российской Федерации в июне 2010 года стоила на 79 процентов дороже, чем в июне 2006 года, притом что все потребительские цены за этот период выросли на 47,8 процента[[113]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_113" \o ) (прирост потребительских цен в Грузии за тот же период составил 26,7 процента[[114]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_114" \o )). В январе 2011 года максимальный тариф для населения в Тбилиси по-прежнему составляет 17,6 тетри за 1 кВт.ч, как и четыре с половиной года назад, а в Москве за это время одноставочный тариф вырос с 1,84 рубля (12,2 тетри) за 1 кВт.ч[[115]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_115" \o ) до 3,8 рубля (22,7 тетри) за 1 кВт.ч[[116]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_116" \o ).

Грузинская реформа удалась благодаря последовательности тех, кто ее проводил. Существенная часть энергетического сектора приватизирована, основу отношений составляют прямые контракты, уменьшено тарифное регулирование, вертикальная интеграция упростила систему прав собственности. Все это позволило добиться главного результата – у людей появился свет. Да, доля расходов на топливо и электроэнергию в структуре денежных расходов населения возросла с 7,5 процента в 2001–2004 годах до 10,4 процента в 2008–2009 годах, но зато не возникает вопросов, куда ушли эти деньги и за что они заплачены.

В ноябре 2009 года городские власти начали украшать Тбилиси к Новому году. Центральный проспект Руставели стал выглядеть как сплошная гирлянда: каждый дом, каждое дерево, специально поставленные искусственные пальмы, фигурки ангелов подсвечены, украшены светящимися нитями и новогодними узорами. Весь центр города буквально «кричал» о том, что электрический свет в домах и на улицах Грузии в начале XXI века больше не является роскошью.

В 2009 году Грузия впервые экспортировала электроэнергию во все четыре соседних страны – Россию, Турцию, Армению и Азербайджан. Теперь у правительства более амбициозные задачи – сделать Грузию основным экспортером электроэнергии в регионе. Для этого возводятся два важных гидрообъекта – Параванская ГЭС и Мткварийская[[117]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_117" \o ) ГЭС, – впервые после пуска Ингурийской ГЭС в 1977 году. Ведется строительство высоковольтных линий электропередач. В 2010 году было экспортировано вдвое больше электроэнергии, чем в предыдущем.

**Сельскохозяйственные земли**

Реформа, в рамках которой подлежало приватизации 460 тысяч гектаров земли (примерно половина всех земель сельскохозяйственного назначения), изначально имела целью не извлечение государством финансовой выгоды, а повышение продуктивности аграрного сектора. А для этого было нужно, чтобы земля как можно быстрее обрела хозяев.

Еще в 1992 году руководство Грузии предприняло попытку получить поддержку населения путем проведения в том числе земельной реформы. Согласно правительственному постановлению, приусадебные участки безвозмездно перешли в частную собственность. На протяжении многих лет весь процесс приватизации земли ограничивался только этой первой волной реформ – раздачей земель в виде многих мелких участков, что тоже было немаловажно, поскольку фактически спасло страну от голода. Другая часть государственных земель передавалась в виде долгосрочной аренды. Но этот процесс, в результате которого арендаторами в основном становились люди, имевшие хорошие связи с некоторыми членами правительства[[118]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_118" \o ), практически полностью прекратился к концу 2003 года.

Закон не гарантировал арендатору возможность приобрести арендуемую землю в собственность, поэтому временные владельцы участков, как правило, не старались сохранять качество земли, а, даже наоборот, пытались каждый год выжать из нее максимум, ничего не вкладывая. Более того, со сменой расстановки сил во власти менялись и арендаторы земель, что происходило примерно раз в два года. Принимая это в расчет, каждый пытался получить от участка все и сразу.

До Революции роз за реформу землепользования принимались неоднократно. Основной фигурой в этой сфере в то время был Вано Мерабишвили, нынешний министр внутренних дел. В 1996 году он стал одним из основателей и вплоть до 1999 года – руководителем неправительственной Ассоциации по защите прав землевладельцев, которая упорно, но безуспешно продвигала идею приватизации сельскохозяйственных земель.

По словам Бендукидзе, впервые разговор о необходимости приватизации руководство Ассоциации повело с ним уже спустя две-три недели после его назначения.

К Бендукидзе тогда пришел Джаба Эбаноидзе, который рассказал о схеме приватизации земель, уже отданных в аренду (300 тысяч гектаров из 460 тысяч подлежащих приватизации). Эбаноидзе вспоминает:

*Мы постарались предложить такую форму приватизации, которая была бы выгодна арендатору: если кто-то уже имел к тому времени землю в аренде, он мог выкупить ее у государства по цене значительно ниже рыночной, равной годовому налогу на этот участок в десятикратном размере**[[119]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_119" \o ). Кроме того, эту сумму можно было выплачивать в течение нескольких лет (максимум – девяти), чтобы не было необходимости брать дополнительные кредиты, искать средства, а просто работать на этой земле, получать прибыль и выплачивать деньги за приватизацию. Остальные земли предлагалось выставить на аукцион.*

Став первым, кто обратил внимание на предложения Ассоциации по защите прав землевладельцев, которая ранее неоднократно пыталась донести свои идеи до грузинского правительства, новый министр экономики начал реформу с разработки соответствующего законодательства. Закон о приватизации сельскохозяйственных земель, пожалуй, прошел через парламент едва ли не труднее всех остальных.

Бендукидзе вспоминает:

*В советское время были такие «огневые наставления», то есть руководство по применению разных видов оружия. И в огневых наставлениях к автомату Калашникова было написано, что он служит для уничтожения живой силы противника огнем, штыком и прикладом. Вот в ходе этой реформы тоже надо было действовать всеми возможными методами: создавалась коалиция политически или меркантильно заинтересованных людей, путем уступок нейтрализовывались противники.*

Интересно, что спектр противодействующих сил был довольно пестрым. Первой группой противников инициативы по приватизации земель сельскохозяйственного назначения были немецкие специалисты, финансируемые правительством Германии, которые занимались составлением земельного кадастра с оценкой земель (где и сколько калия, магния, фосфора и т.д.), – работа лет на пятнадцать.

«Приезжал такой благообразный седой немец, спрашивал, как человек будет узнавать, покупать ему землю или нет, если он не знает, какая она. Я говорю: “Ну, как в деревне, возьмет кусочек земли в руку, разомнет, понюхает и будет покупать или не покупать, это уже его дело”», – рассказывает Бендукидзе.

С одной стороны, эксперты действительно верили в то, чем занимаются, но, с другой, эта программа позволяла безбедно жить в течение ряда лет многим консультантам, работникам нескольких ведомств и неправительственных организаций.

Другая группа сопротивления состояла из грузинских ученых. Вспоминает Бендукидзе:

*Одного из них я знал с детства, с тех пор когда с мамой в экспедиции ходил. И поначалу ему как-то неудобно было со мной бороться: мы полтора месяца были вместе в экспедиции, ему было тогда около двадцати пяти, мне – пятнадцать. Но потом он понял, что я не намерен сдаваться, и начал уже довольно агрессивно высказываться, мол, я разрушаю традиционную грузинскую деревню. На самом деле это самая загадочная для меня вещь, – он явно исходил из каких-то высоких соображений, но я его аргументов так и не понял. Частная собственность на землю в Грузии существовала раньше. Мой прадедушка, например, в начале ХХ века покупал землю на деньги, которые ему присылали четверо его преуспевающих сыновей.*

Но самым сильным оказалось политическое сопротивление, вынуждавшее искать компромиссы. В Грузии часть земель (160 тысяч из 460 тысяч гектаров) принадлежала государству и сдавалась в аренду. Первым компромиссом, который возник еще на стадии обсуждения проекта, стало проведение специальных аукционов для таких земель: в них могли участвовать только жители окрестных сел. Стартовая цена земли была всего в два раза выше годового земельного налога, и местные жители сами договаривались о величине каждого лота (но он должен был быть не меньше 3 гектаров, если участок не имеет естественных границ: леса или реки, например). Такой подход, безусловно, снизил экономическую эффективность, но стабилизировал ситуацию политически – поскольку успокоил местных жителей, боявшихся, что все скупят люди из Тбилиси.

На следующий компромисс пришлось пойти в борьбе за земли, расположенные на границе. Реформа предполагала приватизацию всех земель, в том числе и приграничных, в то время как в 1990-х годах пятикилометровая полоса вдоль всей границы была полностью исключена из оборота «в целях обеспечения безопасности». Руководителю пограничной службы Бадри Бицадзе силами своей жены – председателя парламента Нино Бурджанадзе – удалось поднять достаточно сильную волну сопротивления реформе: по его мнению, приватизация представляла угрозу для национальной безопасности. Бендукидзе полагает, что это противостояние связано с распространенным заблуждением:

*Люди не понимают, что такое собственность на землю. Это же не вещь, не предмет, ты не можешь ее взять с собой. Это право использования вот этого участка планеты, и не более того.*

*В разных странах это разный набор прав: есть право на зонирование, строительство, право целевого использования и так далее, – но абсолютных прав вообще нигде нет. То есть этот куцый набор никак нельзя сравнить с правами, например, суверена на свою территорию. Но почему-то происходит смешение этих понятий, и люди думают, что фактический владелец земли имеет те же права, что и суверен. У нас такое можно было услышать: «А если азербайджанцы купят землю вдоль границы с Грузией, это будет уже Азербайджан?**[[120]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_120" \o )»*

Началось создание коалиции за принятие закона. По заказу Бендукидзе Ассоциация по защите прав землевладельцев сделала аэрофотосъемку вдоль всей границы. На снимках было хорошо видно, что плодородные приграничные земли разбиты на маленькие обрабатываемые участки. Вспоминает Джаба Эбаноидзе:

*Этой землей неофициально владели руководители пограничной службы, и у них был очень хороший бизнес: машины и бензин они получали за счет государства, за землю никто ничего не просил, рабочая сила – солдаты – тоже была. Все расходы лежали на государстве, а прибыль получали госслужащие. Или же они неофициально сдавали эти земли в аренду, а деньги клали себе в карман.*

Площадь страны невелика[[121]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_121" \o ) – около 70 тысяч квадратных километров, и 5 километров вдоль границы (примерно 1 процент всей территории) очень существенны для экономики.

Бендукидзе предложил Министерствам обороны и внутренних дел написать заключение с указанием о том, что для современных средств вооружения достаточно полосы отчуждения шириной 50 метров. Парламентарии не одобрили столь узкую полосу, но в результате компромисс был достигнут: 500 метров – пограничная зона (где ничего нельзя делать), а 5 километров – это зона приближения (которую можно использовать, но с разрешения правительства).

Хотя это многих привлекло на сторону реформаторов, все равно требовалась дополнительная поддержка. Бендукидзе и его команда пошли по пути «подкупа»:

*Мы стали объяснять районным депутатам, в чем смысл закона. Некоторые поняли, что если они сейчас возьмут землю в аренду, то потом очень дешево смогут ее выкупить, у других уже была земля в аренде, просто они не задумывались об этом. Так мы создали еще один слой поддержки.*

Но и на этом борьба не закончилась. В дискуссию вступила очень авторитетная сила грузинского общества – церковь, с которой государство в постсоветское время подписало соглашение о компенсации ущерба, нанесенного в результате национализации церковного имущества. По словам Бендукидзе, церковь заявила о своем категорическом несогласии с законопроектом перед вторым чтением в парламенте. Однако к дискуссии подключился председатель комитета по сельскому хозяйству, который помог найти компромисс: церковь получила право безвозмездно забирать сельскохозяйственные земли по решению правительства.

8 июля 2005 года закон «О приватизации сельскохозяйственных земель, находящихся в государственной собственности» был принят 82 голосами при минимально необходимых 79. Со временем его несколько раз упрощали. Так, было отменено понятие целевого использования земель. Теперь везде, кроме столицы, купленную землю можно использовать для любых целей, ничего не платя за смену ее первоначального назначения.

По последним данным, свои земли выкупили 85 процентов бывших арендаторов. Остальные договоры аренды постепенно теряют силу (в законе прописано, что арендатор может выкупить землю в течение десяти лет с момента подписания договора аренды), а соответствующие земли продаются Министерством экономики на открытом аукционе.

Несмотря на приватизацию сельхозземель, еще остаются нерешенные проблемы. Например, у многих был соблазн посчитаться с теми, кто когда-то не самым честным образом получил земельные владения и представлял собой «средний слой коррупционной системы», связанный с прошлой властью.

«Мы решили, что легче это узаконить, чем начинать передел, который – пусть даже законный! – мог закончиться катастрофой. Хотя меня за это и ругали – оппозиция, всевозможные радикалы, националисты, – но парламент поддержал», – рассказывает Бендукидзе[[122]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_122" \o ).

В процессе легализации участвовали три выделенные по формальным основаниям категории будущих землевладельцев. Первая – получившие в середине 1990-х годов землю, которая не была внесена в земельный реестр. Ко второй относились имеющие договор аренды, в котором было указано, что с течением определенного времени эта земля переходит в их собственность. И третья категория – лица, у которых нет никаких доказательств права на землю, прилегающую к участкам, находящимся у них в собственности. Была объявлена финансовая и имущественная амнистия[[123]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_123" \o ) (касающаяся и земельных участков), и с этого момента ни один административный орган не имеет права издать акт, изменяющий статус этого имущества.

**Публичный реестр имущества**

На законе о приватизации сельскохозяйственных земель реформа не остановилась, поскольку проявились недостатки смежных отраслей. Логическим продолжением приватизации земли стала реформа публичного реестра имущества.

Процесс регистрации имущества, как и практически любое взаимодействие с государственными организациями дореволюционного времени, был благодатной почвой для коррупции. Новому собственнику месяцами приходилось ждать регистрации, без которой невозможно, например, оформить кредит, а следовательно, полноценно начать бизнес.

Регистрацией прав на имущество занимался Департамент по землеустройству, который находился в непосредственном подчинении у президента. Этот же департамент занимался и вопросами приватизации. В ходе структурной реформы, начавшейся сразу после прихода новой власти, этот департамент был упразднен, часть его функций перешла Министерству экономики, часть – Министерству окружающей среды и Национальному агентству публичной регистрации (НАПР). Последнее было учреждено как организация публичного права в составе Министерства юстиции (глава агентства, назначаемый министром, осуществляет его единоличное руководство), к которой перешли функции расформированного Бюро технической инвентаризации (БТИ), занимавшегося регистрацией сделок по приватизации госимущества (квартир), сбором информации о планировке квартир и других технических деталях.

В июне 2006 года главой НАПР был назначен Джаба Эбаноидзе. Тот самый, который до этого занимался приватизацией сельскохозяйственных земель в Ассоциации по защите прав землевладельцев и был хорошо знаком с многочисленными проблемами, возникающими при регистрации прав на землю (равно как и на другие виды имущества).

«Когда меня назначили, самыми серьезными проблемами были коррупция и большие очереди. Так что первым делом мы ввели систему электронной регистрации», – рассказывает он.

За два месяца удалось разработать специальную программу, позволяющую ввести принцип электронного документооборота, и уже 8 сентября 2006 года программа была запущена. И если еще летом 2006 года в тбилисском реестре в течение дня происходило 300 регистраций, то в декабре того же года этот показатель удвоился. Раньше, чтобы зарегистрировать имущество, необходимо было в первое посещение реестра оставить заявление, а затем явиться за готовыми документами в указанный день. При этом на практике процесс затягивался, и собственнику приходилось приходить в учреждение по нескольку раз.

Введение этой системы максимально упростило отношения регистраторов с гражданами. Теперь вся информация доступна на сайте НАПР[[124]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_124" \o ): есть регистрация или нет, приостановлена ли, по какой причине, какие документы необходимы для возобновления регистрации и т.д. Сами сотрудники работают только с электронными документами (вся поступающая документация сканируется). Это предельно минимизирует любую задержку или вероятность потери, а также позволяет быстро оценить эффективность того или иного регистратора: легко проследить, сколько документов «висит» на нем и как долго.

«Как только сотрудники, которые имели свою выгоду благодаря непрозрачности процесса, увидели, что с помощью этих программ мы не даем им возможности получать “левые” деньги, они начали ставить палки в колеса и даже устроили в тбилисском реестре бунт с требованием заменить руководство. Они закрыли реестр на несколько часов и приостановили работу. Затем мы целую неделю всю информацию и документацию, которая была у бунтовщиков, копировали, забирали, чтобы они не сделали какой провокации. И уже после этого 65 человек были освобождены от работы. Больше таких срывов в работе реестра никогда не было», – вспоминает Джаба Эбаноидзе.

Существенное упрощение процедур повлекло за собой законодательное изменение сроков регистрации: вместо месяца сначала было установлено десять дней, затем четыре, потом три и, наконец, один. За этим последовало законодательное изменение самого процесса регистрации. Раньше на выписке из реестра была необходима печать и подпись регистратора. С ростом числа регистраций это требование стало существенно тормозить процесс, а с появлением общедоступной базы данных по регистрациям в Интернете оно и вовсе оказалось бессмысленным, так что его просто отменили. Сейчас для любых операций достаточно электронной выписки из реестра с идентификационным номером, по которому информацию можно сопоставить с той, что представлена на сайте НАПР.

Несмотря на существенные упрощения регистрации, очереди сохранялись, как правило, из-за того, что представители брокерских компаний (берущих на себя все заботы по купле-продаже и регистрации имущества) приносили в реестр сразу несколько заявлений или сотрудники банков регистрировали одновременно несколько ипотечных договоров.

Для решения этой проблемы был введен принцип авторизованного пользователя. Любой человек, который готов подписать договор о том, что присланная им информация соответствует действительности, и платить приблизительно 560 долларов в год, может стать авторизованным пользователем, который по VPN-связи[[125]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_125" \o ) имеет ограниченный доступ к базе данных реестра. Авторизованный пользователь сканирует всю документацию и вместе со своим заявлением отправляет в реестр, то есть, по сути, самостоятельно регистрирует имущество, а раз в месяц приносит оригиналы документов. Поскольку ответственность за правильность присланной информации лежит на авторизованных пользователях, а не на реестре, в работе этой схемы практически не было сбоев: в течение трех лет отмечено только два факта подмены информации в выписках, в то время как до этого подделки встречались три-четыре раза в месяц.

В банках, являющихся авторизованным пользователем реестра, существенно упростилось взаимодействие с клиентом, поскольку кредит можно получить прямо на месте: не нужно, как раньше, сначала брать выписку в реестре, затем заверять у нотариуса, приходить в банк, потом снова в реестр и только после этого получать кредит. Благодаря этой системе законодательно был отменен принцип обязательного нотариального заверения документации. Сотрудник реестра сам подтверждает, что документы были подписаны сторонами, но если в содержании есть какое-то несоответствие закону, то разбираться в этом – дело сторон, а не регистратора.

Помимо единой ставки регистрации размером 28 долларов, законодательно закреплены дополнительные тарифы за ускоренное обслуживание: 17 долларов за незамедлительную регистрацию, 8,5 доллара – и документ будет готов на следующий день.

Упрощение процедур при одновременном развитии рынка недвижимости отражается на количестве регистраций: в тбилисском реестре объем трансакций в день достигает тысячи. Помимо функций регистрации прав на недвижимость, ипотечных прав, кадастровых измерений (то есть установления границ землевладения и их регистрации), в публичный реестр была добавлена регистрация ареста имущества, а сейчас идет работа над программой регистрации прав на движимое имущество.

Повышение эффективности работы реестра в 2010 году позволило передать ему еще и регистрацию компаний, которой до этого занималась налоговая служба. Это дало возможность в одном документе зафиксировать всю необходимую информацию о компании и о том, что ее имущество и акции не находятся под арестом. Более того, поскольку представительства реестра есть в каждом районе (то есть их 67 плюс более 350 авторизованных пользователей), это еще больше облегчило процедуру создания нового бизнеса, которая и так уже упростилась[[126]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_126" \o ).

Реформа публичного реестра сделала регистрационную систему в Грузии одной из лучших: в рейтинге Всемирного банка по легкости ведения бизнеса в категории «регистрация собственности» Грузия три года подряд занимает второе место в мире.

Стоит упомянуть, что наряду с публичным в Грузии существует и гражданский реестр, также находящийся в структуре Министерства юстиции. Он организован по схожему принципу и выдает все персональные документы (паспорта, свидетельства о рождении и регистрации брака, вид на жительство и т.д.). Его перевод на электронный документооборот позволил консолидировать информацию из всех регионов страны, существенно упростить процедуру получения документов и минимизировать коррупцию в этой сфере.

Теперь, чтобы получить паспорт для заграничных поездок, достаточно прийти в любое агентство гражданского реестра, независимо от места регистрации, там же сфотографироваться, заполнить бланк, куда требуется только перенести информацию из удостоверения личности и указать место проживания, заплатить пошлину и при желании незамедлительно получить паспорт. Паспорт в Грузии выдают бесплатно через 10 дней, за 14 долларов – через 5 дней, за 31 доллар – через 3 дня, за 70 долларов – через 24 часа, за 95 – в день обращения. До реформы на это требовался минимум месяц, и нередко услуги приходилось оплачивать неофициально. Не требуется никаких справок с работы, ни военного билета для военнообязанных, ни обязательной подачи документов только по месту регистрации (как все это происходит, например, в России). Ведь основное предназначение паспорта – это лишь формальное подтверждение личности и гражданства его владельца.

В очередной раз Грузия доказывает, что государство может функционировать и без того, чтобы в каждом своем гражданине видеть потенциального преступника.

**Новые рельсы**

В советское время Грузия естественным образом ориентировалась на сельскохозяйственное производство: в силу замкнутости экономики, отсутствия конкуренции, одних из самых благоприятных в СССР климатических условий для сельского хозяйства. Да и соотношение затрат с прибылью в советское время имело мало значения. Поэтому к северу от Батуми, например, выделяли большие площади под монокультуру – чай. Действительно, хотя это было одно из лучших мест в СССР для выращивания чая, оно остается абсолютно проигрышным в мировых масштабах. Грузинский чай, выращенный в одной из самых северных точек произрастания этого кустарника, плохо конкурирует с чаем индийским, кенийским или любым другим.

Или еще пример. В Гонио-Апсарскую крепость (12 километров от Батуми), известную с древнеримских времен, вместо того чтобы вести раскопки, завозили грунт, разбивали мандариновые сады и сажали киви, которые к тому же не успевали вызревать.

В условиях открытого рынка сельскохозяйственный путь развития страны не является таким уж обязательным: хотя в аграрном секторе занято более половины экономически активного населения, производительность труда остается практически неизменной. Доля сельского хозяйства в ВВП снизилась с 19,3 процента в 2003 году до 8,3 процента в 2009 году, но все равно эта отрасль остается одной из ключевых для экономики Грузии. Теперь в условиях международной конкуренции необходимо переходить на новые рельсы. Первый шаг в этом направлении уже сделан: передача сельскохозяйственной земли частному собственнику стала самой действенной государственной поддержкой отрасли. Вряд ли можно изобрести вид «субсидирования» лучше, чем дать земле хозяина, вольного ею распоряжаться и самостоятельно искать пути оптимизации.

И если на грузинской земле становится невыгодным выращивать помидоры (эта тема почему-то самая болезненная в разговорах экспертов, призывающих к государственному субсидированию сельского хозяйства), то их надо завозить из Турции, из других стран, а не вливать огромные государственные средства в бездонную яму убыточного производства. Кстати, как выясняется, самой быстрорастущей статьей сельскохозяйственного экспорта стала продукция животноводства: в 2004 году объем экспорта живого скота составил 700 долларов, а в 2009 году – 34 миллиона долларов[[127]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_127" \o ). Овец кахетинской породы охотно покупают Объединенные Арабские Эмираты, Саудовская Аравия, Иран, Азербайджан, Армения, Иордания, Ливан, Катар, Кувейт. Усиливаются позиции и традиционных для Грузии экспортных товаров – орехов и фруктов: в 2003 году они принесли около 16 миллионов долларов, а в 2009 году – 90 миллионов.

Поддержка одних производителей за счет средств, заработанных другими, не может привести к повышению эффективности, такой подход только консервирует существующие проблемы.

**Вино**

Одна из идей, которую реализовать не удалось, – приватизация традиционных марок вина.

Виноделие для Грузии – больше ведущая отрасль сельского хозяйства, чем одна из основных статей экспорта. Это национальная гордость, это неотъемлемая часть культуры, это преемственность традиций. Древнейшие археологические находки на территории Грузии, связанные с виноделием, датируются 6–5-м тысячелетиями до нашей эры.

Виноделие всегда считалось в Грузии одной из самых консервативных отраслей производства. Но реформаторский запал новой власти коснулся и святая святых.

Каха Бендукидзе видит институциональную проблему виноделия в размытости права собственности и избыточном регулировании:

*Известные названия бесхозны, и кто-то делает их хорошо, а кто-то плохо. Был один завод в Сенаки**[[128]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_128" \o ), где вообще виноград не растет, там медведи только водятся. И местные технологи научились делать вино вообще без винограда, причем его невозможно лабораторно отличить от настоящего. Спирт, сахар, красители, экстракт, бутылка с красивой этикеткой, и все – отличный бизнес, никакой сезонности, никакой зависимости от качества сырья. Под Санкт-Петербургом было три завода, которые делали «грузинское вино» непонятно из чего. Я сам видел бутылку «Хванчкары»**[[129]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_129" \o ), которая была изготовлена венгерской компанией в Южной Африке для балтийских стран. И я начал думать, как реформировать грузинское виноделие.*

В Грузии еще с советских времен было восемнадцать традиционных марок вина, названных по месту изготовления или сбора винограда, по упрощенной аналогии с французским контролем подлинности по происхождению (appellation d’origine contrфlйe) и никому не принадлежавших. Суть этой системы в том, что есть определенные регионы, где вино производится под контролем специальных органов – государственных, полугосударственных или частных. Главное – осуществление общего контроля производства, то есть подтверждения соответствия продукта названию.

Рассказывает Бендукидзе:

*Есть пять-шесть названий, которые в скрытой форме могут принести десятки, если не сотни миллионов долларов. Но они никому не принадлежат, и под этими именами сейчас можно встретить полную бурду. Можно было пойти по пути государственного регулирования, назначить контролера, чтобы строго отслеживать производство каждого сорта винограда: какие-то умные дядьки будут ходить, не брать взяток, наказывать, а также бороться за отсутствие подделок. Но это, конечно, малоэффективно. Вот как, например, бороться с подделкой грузинских вин в России? В Басманный суд**[[130]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_130" \o ) обращаться?*

*У меня возникла идея приватизировать бренды, которые важны прежде всего для бывшего советского потребителя и совершенно неизвестны на других, новых для них рынках. То есть, скажем, «Хванчкара» должна была стать собственностью того, кто будет этим брендом управлять, брать на себя ответственность за качество и самостоятельно бороться с подделками. Для этого собственник либо установит свои правила, либо создаст вертикально интегрированную компанию (что крайне неэффективно), будет продавать лицензии или франшизы, судиться в случае нарушения.*

*И я уже почти убедил премьер-министра и министра сельского хозяйства внедрить это, да и президент не видел в этом проблемы. Но виноделы почему-то испугались, решили, что все раскупят иностранцы, которые не смогут ничего производить. Они считали, что, раз государство занимается контролем качества, значит, это защищает их от лишних расходов. А виноделы в Грузии все очень маленькие, они живут от сезона к сезону за счет, можно сказать, случайных денег.*

*Тогда мы придумали другую модель, более «колхозную», точнее, построенную на патронате. Бренд будет в собственности юридического лица, которое, в свою очередь, будет принадлежать виноделам, заплатившим деньги. По типу чекового аукциона в России: если ты вносишь 20 тысяч, а я вношу 2 миллиона, то я получаю в сто раз больше, чем ты. Понятно было, что если кто-то удачно продаст, то кто-то купит, и система рано или поздно стабилизируется. Но виноделы нашли лоббистов против этого предложения, в частности вице-спикера парламента (он же председатель Торгово-промышленной палаты) Джемаля Инаишвили – правда, сейчас он считает, что был неправ. Инаишвили ходил к президенту, говорил, что люди сами могут отличить хорошее вино от плохого, поэтому ничего менять не надо. А к этому времени и эмбарго подоспело. В этих условиях менять что-либо было бессмысленно, бренд «Хванчкара» или «Киндзмараули» потерял значительную часть своей стоимости: без России рынок уменьшился более чем в два с половиной раза.*

***Эмбарго***

27 марта 2006 года по решению Роспотребнадзора и главного государственного санитарного врача РФ Геннадия Онищенко Россия ввела запрет на поставки вин из Грузии[[131]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_131" \o ) в связи с выявленными нарушениями санитарных норм.

То, что на российском рынке много фальсифицированной грузинской продукции, ни для кого не было секретом. Так, по оценкам Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (FAO), сделанным в июле 2006 года, 90 процентов «грузинского» вина, продаваемого по всему миру, не имело никакого отношения к Грузии[[132]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_132" \o ). Но то, что борьба с фальсификацией в России приняла радикальную форму наложения эмбарго на одну из важнейших статей грузинского экспорта, трактовалось не иначе как политическое решение.

Грузинские власти тоже предприняли политические шаги для решения возникшей проблемы. Заняться продвижением грузинского вина на новые рынки поручили министру обороны Ираклию Окруашвили (в прошлом – преуспевающему бизнесмену), а премьер-министр Зураб Ногаидели стал курировать винную проблему внутри страны и в государствах СНГ.

«Я за свободу бизнеса, но то, что сейчас скажу, говорю первый и последний раз. Каждый из вас в этом году ради спасения урожая и культуры винограда должен купить у крестьян до 10 тонн винограда. Этот виноград вы можете раздать своим сотрудникам или продать, но это нужно для того, чтобы помочь сегодня Кахетии», – обратился к бизнесменам в августе 2006 года Саакашвили.

Безусловно, такое предложение не могло не вызвать споров и нареканий. Бизнесмены до сих пор вспоминают, как некоторых из них буквально заставляли покупать виноград, причем отделаться просто выплатой денег без приобретения продукции не удавалось. Рассказывают, как строительную фирму в Батуми (на побережье Черного моря) обязали купить 30 тонн винограда в Кахетии – самом восточном регионе страны. Пока неопытный в вопросах хранения и транспортировки бизнесмен вез свою покупку через всю Грузию, виноград успел испортиться, и только 2–3 тонны были пригодны по приезде, остальное пришлось просто выбросить.

Да, «экономическая война» предполагает мобилизацию внутренних ресурсов, но, увы, такие методы однозначно сказались на доверии бизнеса к власти. «У меня нет уверенности, что завтра не придут ко мне и не потребуют поддержать каких-то других производителей, – делится своими опасениями бизнесмен, пожелавший остаться неизвестным. – Такое могло произойти раньше – и все бы смолчали. Сейчас же в стране многое изменилось, изменились и наши требования. Такие действия властей просто недопустимы».

Винная тема стала причиной других страхов бизнесменов. 14 ноября 2006 года финансовая полиция, находящаяся в ведении Министерства финансов и занимающаяся расследованием экономических преступлений, уничтожила 200 тонн произведенного компанией «Бадагони» вина «Саперави», которое по результатам экспертизы было признано фальсифицированным. Спустя неделю в конфликт вмешался президент, заявив, что действия финансовой полиции были некорректными и представляли собой попытку выслужиться перед незадолго до этого назначенным министром сельского хозяйства Грузии Петрэ Цискаришвили[[133]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_133" \o ).

Этот пример как нельзя лучше демонстрирует непоследовательность действий, порой свойственную грузинской власти. С одной стороны, она с искренней горячностью стремится повысить собственную эффективность, с другой – переходит при этом разумные границы. В результате некоторые политические силы мгновенно используют подобные промахи не для извлечения уроков из них, а для подогревания недовольства действующей властью.

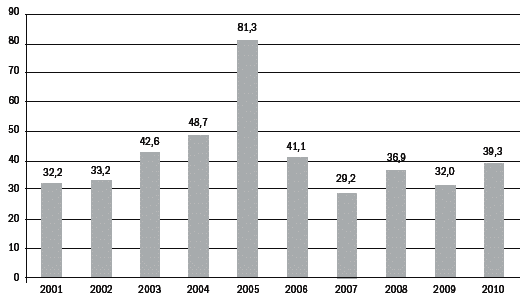
Российское эмбарго сместило акценты, но проблема определения прав собственности осталась нерешенной. Тогда Бендукидзе предложил начать использовать более точечную классификацию:

*Мы создали условия, когда люди могут выпускать собственные вина на собственных виноградниках и с собственным оригинальным названием. Это сделает их полноценными владельцами бренда – они будут его защищать, преследовать подделки, следить за качеством.*

*Работе над этой идеей очень помогло то, что одна довольно крупная компания начала производить новый сорт белого вина с названием деревни, где оно делается. Вот для таких компаний мы и придумали новую систему регулирования**[[134]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_134" \o ). Мне кажется, что это удачная модель и это направление будет развиваться.*

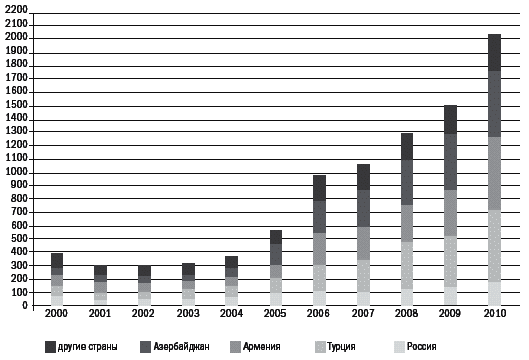
Эмбарго, в первый же год после его введения приведшее к потере 50 миллионов долларов от экспорта вина в Россию[[135]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_135" \o ), заставило интенсивно продвигать грузинскую винодельческую продукцию на другие рынки. Уже в 2008 году после двухлетнего снижения был отмечен рост экспортных доходов, и в стоимостном выражении этот показатель оказался выше уровня 2002 года.

***Экспорт вина из Грузии, 2001–2010 гг. (млн долл.)***



Источник: Статистическая служба Грузии

***Число иностранных граждан, посетивших Грузию, 2000–2010 гг. (тыс. человек)***



Источник: Национальное агентство по туризму Грузии

Не совсем, видимо, прав журналист Павел Шеремет[[136]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_136" \o ), утверждающий: «Сейчас грузины продают всего процентов десять от того объема, что они продавали в России. Никому не нужно ни грузинское это вино, ни грузинские овощи, ни грузинские эти курорты – никому. Единственный потребитель – это только Россия». Вино традиционно входит в десятку товаров, лидирующих в экспорте, но теперь три четверти объема идет на Украину, в Казахстан, Белоруссию и Польшу[[137]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_137" \o ).

Кстати, о курортах. По информации Национального агентства по туризму Грузии, в 2010 году страну посетило более 2 миллионов иностранцев[[138]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_138" \o ). Это в 6,5 раза больше, чем в 2003-м. Разумеется, в это число вошли и грузины, имеющие российское гражданство, и гости, прибывшие с деловым визитом, однако, по данным агентства по туризму, доля отдыхающих растет и составляет более трети всех поездок. В основном едут из Армении, Турции, Азербайджана.

Растет и число приехавших из России: в 2010 году Грузию посетили более 171 тысячи россиян, что на 33,8 процента превышает показатель предыдущего года (для сравнения: до войны, в 2007 году, в Грузии побывало 91,4 тысячи россиян). Бурный рост иностранного туризма начался в 2005 году после отмены виз для граждан нескольких десятков стран[[139]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_139" \o ). А доля россиян в общем числе путешественников с тех пор устойчиво снижается – с 16,7 процента в 2004 году до 8,4 процента в 2010 году.

**Здравоохранение**

Весной 2006 года Бендукидзе навестил свою маму в 9-й городской больнице Тбилиси. Остается только гадать, что он там увидел, но после этого все его мысли были заняты реформированием системы здравоохранения.

После распада Советского Союза многое постепенно приходило в негодность. Эта участь постигла и больницы. Порой отсутствовало самое элементарное. «Был такой случай. Матери моего друга стало плохо, мы отвезли ее в больницу, где ее тут же положили в реанимацию. Нужна была операция. Так врачи подошли к нам, говорят: “Идите скорее, купите лампочки, а то у нас в операционной света нет, не можем делать операцию!”» – вспоминает Георгий Ахалая, принимавший участие в том числе и в разработке этой реформы.

В плачевном состоянии находилась не только инфраструктура больниц. Официально здравоохранение в Грузии считалось бесплатным, на деле же ни для кого не было секретом, что без «подарка» доктора не работают. И врачи, и пациенты, и общество, и государство – все осознавали острую необходимость радикальных изменений.

Чтобы взяться за совершенно новое для себя дело, Бендукидзе летом 2006 года попросил заместителя министра труда, здравоохранения и социальной защиты[[140]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_140" \o ) Нину Морошкину познакомить сотрудников с существующим положением дел в Грузии, а также с опытом других стран. Около двух месяцев рабочая группа из двенадцати человек во главе с министром по координации реформ вникала в тему, разрабатывала программу реформы, реализация которой началась в сентябре 2006 года.

На первом этапе требовалось выяснить реальное положение дел. Большая проблема существовала с инвентаризацией имущества больниц, со статистикой, которая с советских времен практически не обновлялась. Несколько человек ездили по регионам, собирали всю необходимую информацию: считали количество функционирующих коек, измеряли площадь больниц и т.д. Стратегическая работа велась в кабинете Бендукидзе, где собиралась неформальная комиссия из профессиональных врачей и экспертов, сотрудников Министерств по координации реформ, здравоохранения и экономического развития.

В том же кабинете была подготовлена концепция программы «100 новых больниц Грузии», в основе которой лежит стремление преобразовать старую государственную систему обветшалых больниц в сеть новых частных клиник. Соотнеся потребности населения (из расчета одна койка на одну тысячу человек), правило расположения больниц в 30-минутной доступности и реальное положение дел, заместитель Бендукидзе Вато Лежава подсчитал, что необходимо построить 23 новые больницы в Тбилиси и 77 – в регионах, чтобы общее количество коек, вместе с уже имевшимися на тот момент частными клиниками, составляло 7800. Это существенно меньше тех формально существовавших на тот момент более чем 17 тысяч коек, оставшихся с советских времен. Этот коечный фонд был не только в катастрофическом состоянии, но и просто оказался избыточным для нужд небольшой страны. Концепция была представлена премьер-министру, который ее одобрил. Даже парламент не выступил против. И в январе 2007 года вышло соответствующее постановление правительства[[141]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_141" \o ).

Это была не единственная идея. Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты предлагало с учетом количества и плотности населения построить и впоследствии приватизировать семь крупных больниц по всей стране. Но Бендукидзе опасался, что у правительства не хватит духа потом их продать, и предлагал с самого начала идти на приватизацию уже имевшихся больниц с параллельной оптимизацией их количества.

По его словам, добиться своего ему и его команде удалось, потому что он правильно говорил с политиками.

***Новая схема***

В результате напряженной полугодовой работы сложилась довольно необычная концепция. Инвестору предлагалось здание государственной больницы в коммерчески перспективном месте (например, в элитном районе Тбилиси). Деньги от этой трансакции в бюджет не поступали, но инвестор брал на себя обязательство построить в течение максимум 36 месяцев новые больницы в регионах, указанных в контракте. Сумму таких обязательств инвестора определяло Министерство экономики, исходя из номинальной стоимости продаваемого здания и территорий. Затем для проведения закрытого конкурса формировались лоты, в которых указывались места постройки новых больниц и их назначение. Побеждал тот, кто предлагал проект с бо́льшим количеством коек, естественно, с учетом всех нормативов. Фактически инвесторам давали односторонний капитальный грант для создания бизнеса, если они брали на себя соответствующие обязательства.

На разработку принципиально новой схемы приватизации реформаторам пришлось пойти прежде всего из-за того, что частные инвесторы были не очень заинтересованы в том, чтобы входить в отрасль, где издержки велики, а платежеспособный спрос мал. До реформы в Грузии существовали лишь немногочисленные мелкие частные клиники, не предлагавшие широкого спектра медицинских услуг и не делавшие серьезных операций. В основном это были косметические салоны и кабинеты стоматологии.

Новая концепция не преследовала целей пополнения бюджета; она была направлена на стимулирование частного интереса, который способен оживить всю систему без вливания государственных средств. Помимо разработки стратегии реформирования авторы продумали и трехступенчатую тактику ее реализации.

Во-первых, инвестору вменялось в обязанность в течение семи лет сохранять за построенным им зданием больницы соответствующую специализацию. Если по истечении этого срока он захочет перепрофилировать свой бизнес, то как минимум за год он должен будет предупредить об этом государство. Хотя этот пункт скорее формальный, так как вряд ли бизнесмен предпочтет резкую смену деятельности после семи лет работы и больших вложений.

Изначально при разработке концепции предполагалось, что, пока инвестор не построит новую больницу, он не сможет прекратить деятельность в той больнице, которая ему была передана. Можно было сократить численность персонала, провести оптимизацию, но закрыть ее совсем владельцу не позволялось.

Впоследствии схема была упрощена. Инвестору предоставлялся выбор при условии внесения банковской гарантии. Минимальная гарантия составляла 15 тысяч долларов за одну предполагаемую койку. Это было необходимо, чтобы государство имело возможность взимать штраф за несоблюдение оговоренных в контракте сроков строительства. Но если инвестор вносил гарантию в размере 45 тысяч долларов за койку, то у него появлялось право распоряжаться полученным имуществом по своему усмотрению. Например, продать здание больницы без обязательства заниматься именно больничным бизнесом, устроить вместо больницы гостиницу или что-то другое. Но при этом инвестор обязан был сохранить весь спектр предоставляемого медицинского обслуживания на другом объекте, находящемся в этом же населенном пункте. Тем самым государство страховало себя от затрат на строительство новой больницы в случае несоблюдения инвестором своих обязательств: 45 тысяч долларов – это средняя стоимость одной новой больничной койки. По мере выполнения требований контракта банковская гарантия пропорционально сокращалась.

Во-вторых, если инвестор в процессе реализации своих планов, обусловленных контрактом, обанкротился, то он получал возможность продать приобретенное имущество. А покупатель, в свою очередь, принимал на себя все обязательства предыдущего контракта с государством.

В-третьих, решалась ситуация с арендуемыми небольшими кабинетами в государственных больницах. В соответствии с этой программой врачи, арендующие помещения, получили возможность выкупить их под свои профессиональные нужды по номинальной цене, фактически ниже рыночной. Здание, предназначенное для таких небольших частных практик, сторонним инвесторам не предлагалось.

Реформа также ставила перед собой и социальную задачу. Если раньше в Грузии существовало много монопрофильных больниц (например, отдельно офтальмологических, онкологических, психоневрологических, туберкулезных диспансеров), то в ходе преобразований стало ясно: обществу нужны больницы общего профиля. В каждом регионе должны быть представлены все виды лечения – это имеет немаловажное значение с учетом географических особенностей (Грузия – горная страна), а также состояния дорог, восстановление и ремонт которых начались совсем недавно. Больницы общего профиля должны были также включать в себя психиатрические отделения.

Для развития первичного здравоохранения в рамках реформы были задействованы и сельские поликлиники. С 2000 года в Грузии пытались вводить европейскую модель: в селах должны были работать специалисты узкого профиля – педиатры, гинекологи, офтальмологи. Но бюджетных средств для полноценного развития такой системы не хватало, и в результате больные вообще не получали обслуживания. А речь ведь идет почти о половине населения страны: 47 процентов проживают в сельской местности. Поэтому решили возродить институт сельских врачей общего профиля. Правительство выделило гранты по 1200 долларов каждому сельскому врачу на ремонт и модернизацию занимаемого им помещения (в селах это, как правило, одна комната), а также обеспечило врачей необходимым оборудованием. В 2009 году в этой акции приняли участие 800 врачей. Наметился перелом тенденции десятилетнего непрерывного снижения мощности амбулаторно-поликлинических учреждений: достигнув в 2007 году минимального значения 84,8 тысячи посещений в смену, этот показатель впервые вырос в 2008–2009 годах на 3 тысячи посещений.

Урегулирован вопрос собственности небольших амбулаторий в районных центрах. Когда инвесторы, приобретающие больницы, введут в действие новостройки, они должны будут согласно контракту бесплатно передать эти амбулатории в собственность врачам. Также в региональных больницах оговорен статус экстренной помощи («03»). В Тбилиси эти службы расположены автономно от больниц, но в регионах персонал «03» занимает часть помещения, передаваемого инвестору. Было решено, что новый хозяин больницы должен безвозмездно выделять помещение или приобретать для службы «03» отдельное здание. Инвестор не содержит службу экстренной помощи, не приобретает оборудование, а лишь предоставляет пустое помещение.

Важно понимать, что такое жесткое регулирование государство осуществляет только в рамках реформы уже существующих объектов. Если частный инвестор захочет купить землю, здание или построить больницу с нуля, то количество коек, профиль лечебного учреждения, наличие или отсутствие скорой помощи определяется лишь желанием и возможностями самого инвестора.

Согласно концепции, пять крупных больниц (общей вместимостью около тысячи коек) остаются в государственной собственности: это военный госпиталь, больницы для нужд пенитенциарной системы и для ветеранов. Это своего рода политические отступные противникам тотальной приватизации сектора здравоохранения в целях реализации концепции, а также для адаптации общества к новой схеме рыночных отношений.

***Реализация***

Грузия начала передачу больниц в частные руки в феврале 2007 года. Предполагалось, что в конце 2010 года реформа больничного сектора уже завершится, будут построены 100 новых лечебных учреждений, которыми будут управлять 15 частных корпораций.

Первоначальный список инвесторов состоял из двенадцати грузинских и международных компаний[[142]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_142" \o ). В мае 2007 года Министерство экономического развития передало грузинской компании «Новый стиль» одну из крупнейших больниц в центре Тбилиси. Взамен инвестор должен был в течение 29 месяцев построить новые клиники: на 300 мест на окраине Тбилиси и на 100 мест – в Рустави, а также четыре небольшие больницы в районных центрах Грузии, купить для них оборудование рыночной стоимостью около 3 миллиона долларов, отремонтировать здание 9-й тбилисской больницы, памятника архитектуры[[143]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_143" \o ). А в июле 2007 года консорциум из четырех компаний (PSP-Pharma, Aversi-Pharma, GPC и Block Georgia) взял на себя обязательства построить многопрофильную и высокотехнологичную клинику на 100 больничных мест в Батуми и больницу общего профиля на 15 коек в районном центре Шуахеви. Взамен компании получали в собственность шесть медицинских учреждений в Аджарии, в том числе две больницы и две поликлиники в Батуми, а также больницу и поликлинику в Шуахеви[[144]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_144" \o ).

Но жизнь внесла свои коррективы в эти планы. В ноябре 2007 года достиг кульминации затянувшийся внутриполитический кризис. В течение всей осени лидеры оппозиционных партий собирали на улицах Тбилиси митинги протеста против политического курса Саакашвили. Масла в огонь подлил бывший соратник президента, экс-министр внутренних дел Ираклий Окруашвили, который в прямом эфире заявил о физическом уничтожении политических оппонентов Михаила Саакашвили с ведома самого президента. В пример он приводил, в частности, трагическую смерть Зураба Жвании; действительно, обстоятельства смерти столь ключевой фигуры грузинской политики по-прежнему у многих вызывают вопросы. Не все точки над i были поставлены, и этой трагедией в своих интересах пользуются различные политические силы.

2 ноября 2007 года по различным оценкам от 50 до 100 тысяч сторонников оппозиции собралось у здания парламента с требованиями досрочных парламентских выборов, изменения избирательного законодательства и освобождения всех политзаключенных. Позже к этим требованиям добавилась отставка президента. Власти отказались идти на уступки, количество демонстрантов заметно сокращалось с каждым днем. 7 ноября, когда у здания парламента находилось около двухсот человек, их оттеснили с площади сотрудники полиции, ссылаясь на то, что участники акции мешают движению общественного транспорта, а площадь нуждается в уборке. Между митингующими и полицией завязалась потасовка, к месту событий стали собираться большие силы оппозиционеров, через некоторое время к площади были стянуты подразделения спецназа, применившие слезоточивый газ и водометы. Вечером того же дня в Тбилиси был объявлен режим чрезвычайного положения, который продлился одиннадцать дней[[145]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_145" \o ).

Жесткий разгон властями демонстрации, в результате которого более 360 человек попали в больницы, вызвал бурю негодования правозащитников, оппозиционеров и международных наблюдателей и спровоцировал новую волну недовольства. 25 ноября оппозиция вновь собрала многолюдный митинг, в результате чего Михаил Саакашвили принял решение провести досрочные президентские выборы в январе 2008 года. 5 января 2008 года в первом туре с результатом в 53,47 процента голосов победил Саакашвили. Избиратели уже более осознанно, чем сразу после революции, подтвердили свое согласие с тем путем развития, который предложили реформаторы. У руководства страны появилась возможность восстанавливать инвестиционную привлекательность Грузии, пошатнувшуюся в результате политической турбулентности.

В августе 2008 года стране выпало еще одно испытание – российско-грузинская война. По каким бы причинам ни началась война, кто бы ни был прав или виноват, война – это катастрофа, оставляющая неизгладимые рубцы в истории страны и памяти всех ее граждан. Война 2008 года не явилась исключением. Грузия стала другой. И мир под воздействием финансового кризиса, в который погрузились осенью 2008 года многие страны, стал другим. Масштабы процесса видны, например, по динамике притока прямых иностранных инвестиций в грузинскую экономику: после бурного трехлетнего роста (во втором квартале 2008 года поступило 605,4 миллиона долларов) он резко снизился – средний уровень с третьего квартала 2008 года по третий квартал 2010 года составил 168 миллионов долларов, практически вернувшись к показателям конца 2005 – начала 2006 года (162 миллиона долларов)[[146]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_146" \o ). Весь объем инвестиций в основной капитал в 2009 году в долларовом выражении оказался равным 60 процентам от наивысшего уровня, достигнутого годом ранее [[147]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_147" \o ).

Все эти перемены отразились на программе «100 новых больниц», как, пожалуй, ни на какой другой реформе. Банки приостановили кредитование, цены на недвижимость существенно упали, перспективы стали неясными, и большинство инвесторов были вынуждены выйти из проекта, не имея возможности выполнять взятые обязательства. В 2009 году в проекте осталось только две компании: PSP-Pharma и Block Georgia, на долю которых приходилось 24 процента плана строительства и которые должны были получить 28 процентов общего количества старых больниц, участвующих в реформе. PSP-Pharma оставила за собой только один проект и уже близка к завершению строительства больницы на 150 коек в Тбилиси. А Block Georgia объединила девять лотов – своих и принадлежавших другим компаниям – и, согласно контракту, должна была построить 24 больницы в общей сложности на 1715 коек. Одну больницу на 150 мест компания уже построила в Зугдиди, начала строительство в Санзоне и Дигоми (это два района Тбилиси).

Арчил Почхуа, который в свое время был консультантом при разработке проекта реформы, а затем перешел в компанию Block Georgia, считает схему удачной, но винит политическую ситуацию, которая отбросила процесс «месяцев на шесть, если не больше».

Больничный кластер в Санзоне состоит из нескольких блоков: кардиологическое отделение, родильный дом, институт педиатрии. Вместо всех этих разрозненных зданий планировалось построить новую больницу на 150 коек (на базе родильного дома). Block Georgia возводит в регионах шесть крупных больниц и более двадцати небольших (на 15–20 коек). Сложно представить, что творилось в больницах раньше, если, например, в Санзоне даже после наведения новым руководством минимального порядка общая картина у неподготовленного посетителя вызывает шок. Небольшие постройки на территории комплекса под завязку заселены беженцами, корпуса больницы в полуаварийном состоянии, внутри затхлый запах и уже давно устаревшее оборудование.

Пока новые объекты еще только строятся, приходится сохранять все услуги, которые предоставляли в старых больницах, где даже не всегда соблюдались нормы гигиены. Только за первые 11 месяцев после обновления операционного блока в Санзоне смертность в реанимации сократилась почти вдвое – с 53 до 28 процентов. Ситуация начала меняться к лучшему, даже несмотря на то, что кадровые изменения пока коснулись только администрации.

Удалось снизить оборот внекассовых средств и начать направлять деньги на улучшение инфраструктуры. Хотя, конечно, привычку к дополнительному материальному «стимулированию» не удается быстро искоренить не только у врачей, но и у самих пациентов. К примеру, сотрудница, работавшая над этой реформой, когда сама столкнулась с фактом взяточничества в больнице, оставила его без внимания:

*В августе 2008 года я отправилась рожать в частную клинику. Там было два отделения: в одном платишь 1500 лари, в другом – 600**[[148]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_148" \o ). Разница была в бытовых условиях, и я пошла туда, где дешевле. Но в итоге заплатила 1000 лари. Причем на стене даже висело объявление, что из 600 лари 200 пойдут врачу, а 400 – на оплату пяти дней пребывания. И еще там было написано, что если кто-то будет требовать взятку, необходимо обязательно сообщить об этом по указанному телефону на условиях анонимности. Но я никому не позвонила. В этом наш минус.*

Последствия кризиса для Block Georgia в частности и для всей отрасли в целом оказались весьма затяжными – сказалось, например, отсутствие должной координации. В августе 2009 года был отстранен от должности министр экономики Лаша Жвания в том числе по причине неудовлетворительного хода приватизации в рамках проекта «100 новых больниц»[[149]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_149" \o ). В 2010 году реализация реформы пошла по другому пути. В программу вошли девять страховых компаний, которые занимаются страхованием малоимущих. Теперь уже они ведут строительство больниц в регионах – всего 46 лечебных учреждений на 1100 мест. Block Georgia сохранила за собой только 10 больниц из 24. Кроме того, очень важно, что более десятка частных больниц было построено вне рамок этой программы, значит, общество восприняло посланный ему сигнал. Планируется, что в течение нескольких лет бо́льшая часть больниц, еще остающихся в собственности государства, будет приватизирована, правда, не в той форме, в которой это первоначально предполагалось проектом «100 новых больниц».

***Социальная поддержка***

«На лекции в Новой экономической школе[[150]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_150" \o ), где мы рассказывали о реформе, молодые люди задавали мне совершенно неожиданные вопросы: почему здравоохранение должно быть частным бизнесом, останутся ли бесплатные больницы, кто будет помогать населению оплачивать услуги?» – вспоминает Мариам Джапаридзе, член команды по разработке больничной реформы.

Удивительное наследие осталось нам от советского времени. С одной стороны, государство вызывает пренебрежение, и поэтому вполне естественны попытки его всячески обмануть. С другой – по-прежнему крепка вера в то, что оно обязано «заботиться» о гражданах, предоставляя жизненно необходимые услуги «бесплатно». Ответственное государство не может просто игнорировать такую ситуацию. Поэтому второе направление реформы здравоохранения – финансирование – стало возможным благодаря разработке новой схемы социальной защиты для постепенной адаптации к рыночным условиям. По словам Бендукидзе, с бедностью можно бороться, только соблюдая два условия: «экономический рост и адресная, а не бессмысленная социальная политика»[[151]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_151" \o ).

***Мегрелишвили Вахтанг***

*Родился 28 февраля 1972 года в Телави.*

*В 1992 году окончил Ставропольский медицинский институт, в 1998 году – аспирантуру Тбилисской медицинской академии по направлению «хирургия».*

*С 1998 года работает в государственном секторе – сначала (1998–2000 годы) в качестве специалиста парламента Грузии, затем (2000–2001 годы) как советник министра юстиции. В 2001–2003 годы возглавлял некоммерческую организацию «Союз защиты прав пациентов», в 2003–2004 годах был заместителем генерального директора Государственного фонда социального страхования. С 2004 по 2005 год являлся заместителем, а впоследствии (2005–2007 годы) первым заместителем министра труда, здравоохранения и социальной защиты.*

Вахтанг Мегрелишвили, занимавший пост заместителя министра труда, здравоохранения и социальной защиты, вспоминает, что собой представляло министерство в 2004 году:

*Министерство было большим отделом социальной помощи. Там раздавали инвалидные коляски и одноразовые денежные пособия. Функция заместителя министра состояла в том, чтобы принимать в день от пятидесяти до ста просителей и определять, кому из них выделить одноразовую помощь. Я так и не понял, как это происходило. Как можно решить, кому стоит давать деньги, а кому – нет?*

Еще в 2004 году Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты, придя к выводу, что 15 процентов населения находится в группе риска (были проблемы даже с питанием), начало разрабатывать адресную программу поддержки малоимущих. Средний ежемесячный доход у этих 15 процентов составлял около 21 доллара при стоимости минимальной продуктовой корзины 32 доллара. Социальная программа в стране еще со времен Шеварднадзе ориентировалась на одиноких неработающих пенсионеров, инвалидов, сирот и многодетные семьи и никак не зависела от доходов или благосостояния получателей социального пособия. Мало того, что при плоской шкале распределения фактически происходит дискриминация бедных, так еще и получалось, что на нижний дециль (самую бедную десятую часть населения) приходилось даже не 10 процентов всей суммы социального обеспечения, а только 5, в то время как на верхний дециль (10 процентов самых богатых) – 13,2[[152]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_152" \o ). А из 15 процентов самых бедных действовавшая тогда схема охватывала только каждого пятого. К тому же эти субсидии были связаны в большей степени с пенсионными выплатами, а не с социальной программой. В результате оказывалось, что те пенсионеры, у которых пенсия выше, получали и более крупную социальную помощь.

По словам Мегрелишвили, идея об изменении перераспределительной схемы принадлежит не ему, а консультантам министерства, которые упомянули о ней в отчете, сделанном за два года до его прихода в это учреждение. Осуществлять ее начали в 2004 году.

Но в следующем году разработку новой социальной программы прервала срочная необходимость адаптировать пенсионную систему к изменившимся условиям. В постсоветской Грузии денег в пенсионном фонде практически не было. Доходило до того, что на месячную пенсию можно было купить, например, три яйца. В 2003 году 94 процента всех пенсионеров получали самую низкую ставку пенсии – приблизительно 7 долларов. Однако при этом были и привилегированные персоны, чьи пенсии превышали базовую в 6, в 7, даже в 220 раз: это 50 тысяч бывших членов парламента, бывших сотрудников силовых структур и т.д.[[153]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_153" \o )

Предвыборное обещание Саакашвили об удвоении пенсии было выполнено в 2004 году. Тогда же в стране начался рост заработной платы, и если на прежнем месте работы пенсионера зарплата увеличивалась, то пенсия должна была пропорционально расти.

«Генеральный прокурор всячески блокировал все попытки повысить ему зарплату, потому что понимал, что его коррумпированный предшественник будет в таком случае получать пенсию гораздо больше, чем у него была зарплата», – вспоминает Бендукидзе.

Теперь нескольким тысячам пенсионеров предполагалось выплачивать до 275, а в некоторых случаях до 3310 долларов при минимальном уровне пенсии в 15 долларов. Другими словами, около 7 процентов пенсионеров должны были получить 45–50 процентов от общей суммы пенсионных выплат. В том же году на пенсионную систему легло дополнительное бремя в результате реформы МВД, в ходе которой около 40 тысяч сотрудников были отправлены в отставку.

Мегрелишвили вспоминает, как столкнулся с этой проблемой:

*Я готовил бюджет на следующий год, не думал о пенсиях вообще. Но тут кто-то начал требовать перерасчета своей пенсии. И я случайно обнаружил, что, если мы срочно не придумаем новой схемы, к концу года потребуется дополнительно 300 миллионов лари**[[154]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_154" \o ), то есть надо было в короткий срок удвоить пенсионный фонд. Так мы начали срочно вносить изменения в тридцать три законодательных акта, касающиеся начисления и выплаты пенсий.*

Была отменена методика расчета, обеспечивавшая госслужащим пенсию в размере примерно третьей части зарплаты, и введена верхняя граница пенсии – 309 долларов, что почти в 15 раз превышало минимальный размер – 21 доллар. Изыскать средства на увеличение минимальной пенсии удалось как раз благодаря срочному пересмотру схемы и перерасчета выплат привилегированной группе. Запланированные изменения в пенсионной системе стали поводом для первого после революции митинга. 2 декабря 2005 года тысячи пенсионеров собрались перед зданием парламента Грузии, чтобы выразить протест против поправок к закону «О пенсионном обеспечении». Участники акции требовали учета рабочего стажа и заслуг, но правительство отстояло свой подход. «Мы не должны забывать, что мы живем в такой стране, где [бывшие] власти не могли обеспечить и пенсию в 14 лари[[155]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_155" \o ). Мы смогли покрыть эту пенсионную задолженность – и мы удвоили пенсии (с 14 до 28 лари), и теперь мы снова увеличиваем пенсии на 10 лари. Это факт… Это то, что может сделать грузинское государство на данном этапе. Все остальное – демагогия и популизм. Невозможно, чтобы за два дня Грузия стала Швейцарией», – заявил депутат партии «Национальное движение» Гига Бокерия[[156]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_156" \o ).

Закон «О государственных пенсиях» был принят 23 декабря 2005 года. Во всех пенсионных законах[[157]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_157" \o ) появилась формулировка, согласно которой все социальные льготы, определенные в них, будут отменены с вступлением в силу нового закона о социальной помощи. Разработка программы шла полным ходом, и 29 декабря 2006 года одновременно с бюджетом на 2007 год парламент принял этот закон.

Прежний закон о социальных льготах был подготовлен еще в 1995 году – к парламентским выборам. Этот документ предусматривал, например, более трех десятков привилегий для одной из категорий получателей. Хотя в действительности мало кто мог пользоваться всем этим, повод для политической торговли существовал. Например, такая льгота, как бесплатный проезд в метро, имеет смысл только для жителей Тбилиси, то есть три четверти тех, кому это полагается, не могут воспользоваться своей привилегией.

Было принято решение монетизировать социальные льготы (на проезд в общественном транспорте, на оплату коммунальных услуг и т.д.). Рассчитав, сколько реально расходуется на все льготы по всей стране, к этой сумме добавили еще 4,4 миллиона долларов и в денежной форме приплюсовали к пенсиям. Причем новый тип денежного пособия распределялся одинаково по всей стране: и тем, кто жил в крупных городах и раньше имел возможность пользоваться льготами, и тем, кто жил в горах и чьи привилегии оставались только на бумаге. Но в то же время категории получателей (инвалид, ликвидатор чернобыльской катастрофы и т.д.) и различия в размере льгот остались прежними. Поэтому максимальная надбавка составила 24 доллара, а минимальная – 4 доллара.

Таким образом, если в 2003 году минимальная пенсия составляла 6,5 доллара, то в 2006 году – после двух повышений – уже 21 доллар. В 2009 году размер минимальной пенсии достиг 48 долларов. И это повышение больше всего почувствовали именно наименее обеспеченные и средние слои.

Сейчас в Грузии существует система бюджетных пенсий. Это не то, что называется pay as you go, когда нынешние работающие фактически платят за нынешних пенсионеров. Это и не система добровольного или принудительного частного страхования (появившаяся в 1980-х годах в Чили под руководством министра труда и социального обеспечения Хосе Пиньеры). Это, можно сказать, меньшее из зол. Схема, уступающая разве что полному отсутствию какой-либо пенсионной системы, отражает главный либертарианский принцип: человек сам ответственен за свою жизнь без принудительного вмешательства государства. В Грузии нет пенсионного фонда, нет фонда социального страхования, а есть универсальный государственный бюджет, из которого выделяются средства[[158]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_158" \o ). Собственно, реформа именно в том и заключалась, чтобы более эффективно распределять имеющиеся ресурсы, учитывая возможности государственного бюджета в целом. Иными словами, государство берет на себя только те обязательства, которые действительно может выполнить.

Если пенсионер попадает в категорию риска, то дополнительно он получает социальное пособие по бедности, что зафиксировано в законе «О социальной помощи».

Новая социальная программа лишена главного недостатка предыдущей – обезличенности. Теперь путем тестирования выявляют действительно нуждающихся и оказывают им адресную поддержку[[159]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_159" \o ). На основе статистической информации были определены характеристики самых бедных семей в стране. С учетом этих характеристик разработана формула, включающая 150 различных показателей. Методология оценки очень четкая, фактически в ней нет места субъективному решению: баллы подсчитываются компьютерной программой. Требуется только информация, сбор которой происходит следующим образом: семья подает заявление на рассмотрение ее в качестве нуждающейся, зная, что эти сведения будут общедоступны[[160]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_160" \o ). Тут действует принцип: поскольку гражданин платит налоги, из которых оказывают поддержку той или иной семье, он имеет право знать, кто получит его деньги. Затем приходит социальный агент, который заполняет специальную анкету и оценивает степень достоверности предоставленной ему информации. Если данные вызывают сомнение, то подключается группа контроля, которая более пристально изучает положение дел в конкретном домохозяйстве. Но такое происходит нечасто, примерно в 10 процентах случаев.

Максимальный интервал между проверками получателя социальной помощи – четыре года. На практике перепроверка происходит раз в два года. Некоторые семьи, которые очевидно не выйдут из состояния бедности (например, очень пожилые одинокие люди в маленьких селениях в горах), практически больше не проверяются. А молодые семьи или семьи, где подрастают дети, которые впоследствии могут содержать своих родителей, проверяются чаще остальных, так как их положение может меняться довольно быстро.

Необходимость статистического подхода возникла и из-за того, что в Грузии, как и в любой стране с развивающейся экономикой, невозможно использовать только данные о денежных доходах: реальное финансовое положение чаще всего складывается из средств, полученных разным путем. Например, многие жители страны – самозанятые, занимаются натуральным хозяйством и не фигурируют в системе легальных налогоплательщиков[[161]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_161" \o ).

В отличие, например, от колумбийцев (именно колумбийский опыт использовался при разработке статистического подхода) грузины довольно мобильны. В Колумбии существуют определенные районы бедноты, в пределах которых живут несколько поколений бедняков, что позволяет достаточно легко определить адресную группу для социальной помощи. В Грузии ситуация более изменчивая: кто-то становится бедняком, а кто-то перестает им быть[[162]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_162" \o ), поэтому требуются более точные способы выявления малоимущих.

Хроническую бедность программа определяет довольно точно, в то время как людей, только что обедневших, вычислить намного сложнее. Если человек потерял работу год назад, но у него остался хороший дом, машина, он постепенно что-то распродает, то система его не распознает как нуждающегося в господдержке. Тем не менее, по оценкам Всемирного банка, система тестирования, разработанная в Грузии, – одна из лучших в мире[[163]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_163" \o ).

Базой данных нуждающихся (около 45 процентов населения обратилось за получением социальных пособий), созданной Агентством по соцзащите, для распределения региональных льгот и субсидий активно пользуются местное самоуправление, некоммерческие организации, иностранные и местные доноры. Говорят, сделавший свое состояние в России известный грузинский бизнесмен и меценат Бидзина (Борис) Иванишвили, который, по версии журнала Forbes, в 2010 году занял 167-е место в рейтинге миллиардеров мира[[164]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_164" \o ), тоже обращается к этой системе. Определяет, кому оплатить услуги здравоохранения, кому раздать пособия в своем родном Сачхерском районе, куда он вернулся в 2004 году.

Мегрелишвили уверен: это самая надежная система для выявления тех, кто живет за чертой бедности и нуждается в финансовой поддержке. «Я считаю, что самое лучшее из того, что я сделал за свою жизнь, – это участвовал в разработке этой системы», – говорит он.

Идеальных схем, конечно, не бывает. Журналистка из Тбилиси рассказывала мне о своей соседке – пожилой одинокой женщине, которая еле-еле сводит концы с концами. Жильцы всего подъезда стараются в меру сил ей помогать: то масло купят, то яйца принесут или муку. А в системе тестирования она получила отказ, потому что социальный агент увидел у нее на кухне относительно дорогие продукты. Конечно, плохо, что нуждающийся человек не получает дополнительных денег от государства, но ведь, по сути, система правильно определила, что случай с этой женщиной не самый тяжелый. Есть много нуждающихся людей, которым соседи не помогают, а значит, будет справедливым направить государственные деньги прежде всего на их поддержку. Таким образом, за счет эффективного выявления получателей социальной помощи решается и вопрос эффективного распределения государственных средств.

Мегрелишвили рассказывает, какая страшная коррупция царила в его ведомстве до реформы: «Когда мы начали оценивать бенефициаров с помощью новой методологии, оказалось, что около 30 процентов тех, кто до этого числился получателем социальной помощи, не обратились за ней. По всей вероятности, их вообще физически не существовало, деньги просто разворовывались».

По результатам подсчета с применением балльной оценки все население распределяют по группам, определяют порог бедности, и после этого государство оказывает социальную поддержку в первую очередь тем, кто оказался ниже этого порога. Порог бедности определяется исключительно возможностями бюджета – сколько есть денег у государства на социальные расходы, столько и тратится. Сначала субсидируются основные нужды, затем, если государственные средства позволяют, остальные. Собственно, в этом и проявляется гибкость, которой удалось добиться именно в результате внедрения новой программы социальной поддержки и единого бюджета.

Программа стартовала с выдачи ваучеров на оплату услуг здравоохранения. Человек из социально незащищенного слоя получал чек, по которому он мог оформить медицинскую страховку в любом страховом агентстве. Ваучер – принципиально новый финансовый инструмент распределения государственных средств: государство дает деньги человеку, а не организации. Это не только повышает эффективность, но и позволяет существенно сократить масштабы коррупции. Ваучер – это те же деньги, но они персонифицированы, поэтому их может использовать только тот, кому они предназначались. Рассказывает Бендукидзе:

*Когда мы в корне изменили систему финансирования, это была, конечно, революция: каждый получил возможность самостоятельно делать выбор. Тебе дают ваучер, и ты сам решаешь, где его использовать. Конечно, случается и подкуп, точнее, маркетинг: давайте мы вам соль принесем, а вы у нас застрахуйтесь. Но любая система, которая дает право людям самостоятельно принимать решения, в сто раз лучше других, потому что люди становятся гражданами: они отвечают за свои поступки.*

Страхование по ваучеру включает все минимально необходимое медицинское обслуживание и распространяется на беднейшие слои населения – на тех, кто не может позволить себе приобрести индивидуальную частную страховку. В 2009 году к бенефициарам государственной программы была добавлена дополнительная категория лиц – пострадавшие в войне в августе 2008 года.

Население, не вошедшее в льготные категории, самостоятельно оплачивает страховку либо непосредственно медицинские услуги. А вот это назвать революцией не получается: медицинское обслуживание до этого бесплатным было только на бумаге, а на деле приходилось давать врачам подарки (в том числе и в виде денег). Сейчас же эти рыночные взаимоотношения обрели легальный статус. Еще один пример распространенной практики так называемой легализации коррупции (наряду с официальной продажей «красивых» автомобильных номеров и ускорением сроков регистрации собственности).

Есть и еще ряд программ, которые субсидируются государством. Предоставление специфических услуг, таких как психиатрическая помощь, лечение туберкулеза, СПИДа, для всего населения происходит за счет государства. За счет бюджета оплачиваются медицинские услуги детям до трех лет и пожилым людям старше шестидесяти, то есть более чем пятой части населения. В марте 2009 года стартовала акция «Дешевое страхование», которая продлилась до 21 июля того же года. В этот период можно было приобрести годовую страховку стоимостью 3 доллара в месяц, из которых 2 доллара оплачивало государство.

«Дешевое страхование» было направлено на то, чтобы стимулировать вхождение среднего слоя населения в систему страхования. Как и везде, в Грузии есть проблема так называемого пробела: бедным оплачивает страхование государство, богатые страхуются сами, а средний класс остается наедине со своими финансовыми трудностями. Но теперь практически каждый пятый житель – 900 тысяч из 4,4 миллиона – застрахован за государственный счет. Это очень высокий показатель, особенно с учетом того, что еще в конце 2006 года по всей стране застраховано было всего 100 тысяч человек, а в 2009 году – уже 1,4 миллиона[[165]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_165" \o ).

Помимо ваучера на здравоохранение в октябре 2007 года государство однократно выдало пенсионерам, педагогам и незащищенным слоям населения ваучеры на сумму 31 доллар для оплаты электроэнергии и газа. Этой суммы достаточно для оплаты 385 кВт по самому низкому тарифу или 285 кВт – по самому высокому. В целом около 95 процентов всех бюджетных средств на социальные нужды распределяется именно посредством системы адресной поддержки.

К концу 2009 года денежное пособие по бедности получали около 160 тысяч домохозяйств (до 14 процентов от общего количества), то есть 430 тысяч человек. Благодаря адресному подходу во всех сферах социального обеспечения существенно изменилась структура населения, получающего дотации от государства. После начала реформ адресная социальная помощь выросла в семь раз, но Мегрелишвили считает, что если бы те средства, которые были добавлены в социальный бюджет для увеличения минимальной пенсии (примерно 300 миллионов долларов), были распределены на основе программы адресной помощи, то проблему крайней бедности фактически удалось бы решить. Хотя доля расходов на социальную поддержку в государственном бюджете снизилась – с 30 процентов в 2003 году до 27,9 процента в 2009 году, в реальном выражении (в ценах 2003 года) расходы по этому направлению выросли в 2,6 раза.

**Глава 5  
Урок третий: либерализация**

Переход к открытой экономике, по своей сути, ничем не отличается от открытия географических границ. Когда-то Советский Союз жил в условиях «железного занавеса», и многим внутри его это казалось вполне естественным положением. Тем же, кто не жил в СССР, ГДР или КНДР, даже представить себе такое трудно. И мне не кажется фантазией, что таким же атавизмом через некоторое время станет закрытая экономика, взращиваемая под колпаком, и повсеместный государственный контроль над рыночными отношениями.

Очевидность права на человеческую свободу в современных развитых обществах больше не надо отстаивать и доказывать. Некое «коллективное» не может быть наделено полномочиями распоряжаться жизнью отдельного человека. Так почему же свобода бизнеса, экономики не воспринимается как логичное и неотъемлемое продолжение свободы человека? Почему «коллективное» должно решать, что для меня лучше, когда лично я устраиваюсь на работу, обмениваюсь продукцией или заключаю партнерские соглашения?

Свобода – это единственный путь развития общества, тем более для маленькой страны, «зажатой» между Россией и Турцией. Можно как угодно относиться к тем или иным представителям грузинской власти, но оставить без внимания успехи Грузии в достижении свободы по меньшей мере неумно.

Что же необходимо для создания либеральной экономики? «Когда пятнадцать лет назад меня впервые спросили об этом, – говорил на открытии международной конференции “Либеральная программа для нового века: глобальный взгляд” в Москве в апреле 2004 года экономист Милтон Фридман, – у меня был простой, бесхитростный ответ, состоявший из трех слов: приватизация, приватизация, приватизация. Опыт минувших лет, однако, показал, что это был упрощенный ответ. Его следовало расширить по крайней мере еще двумя пунктами: обеспечение правовых рамок для частной собственности и обеспечение разумно стабильной денежно-кредитной политики»[[166]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_166" \o ).

Через полтора месяца после этой весьма представительной конференции, где собрались успешные реформаторы со всех частей света, одному из ее участников представилась уникальная возможность начать реформы в Грузии и проверить на практике это утверждение.

**Реформа антимонопольной службы**

Одним из первых серьезных шагов Кахи Бендукидзе на посту министра экономики летом 2004 года стало упразднение антимонопольной службы.

Новая экономическая политика страны, направленная на создание всех свойственных свободной экономике условий для бизнеса, символично началась с ликвидации того ограничителя, который в большинстве современных государств, увы, даже и не признается таковым. Хотя есть страны, где вообще нет законодательно закрепленных правил государственной борьбы с монополиями, отмена традиционного антимонопольного законодательства и одновременный пересмотр функций государства в сфере защиты свободной конкуренции, произошедшие в Грузии, пожалуй, можно считать уникальным явлением.

Уже в октябре 1992 года, когда рыночные отношения в Грузии только начали формироваться, вышло постановление о предотвращении монопольной деятельности и развитии конкуренции, а в июне 1996 года грузинский парламент принял закон «О монополистической деятельности и конкуренции». Согласно этому документу, государственная антимонопольная служба выявляла ситуации, требующие ее вмешательства, выдавала разрешения на слияние и поглощение компаний, а также обладала правом регулировать деятельность любой организации в сфере ценообразования, рекламы, маркетинговой политики и прочей деловой активности.

В то время государство находило время и возможность заниматься правилами ветеринарного обслуживания, предоставления телеграфных услуг или продажи овощей. Например, законом «О продаже пищевых продуктов» от 19 декабря 1996 года устанавливались правила реализации хлеба и хлебобулочных изделий, первый пункт которых гласил: «В торговых местах, где продается хлеб и хлебобулочные изделия, в течение рабочего времени должны быть хлеб и хлебобулочные изделия». Также отмечалось, что в этих же магазинах «можно продавать чай, сахар, кофе, какао, муку, макароны, детское питание».

Советник министра экономики в 2004 году Эмзар Джгереная, возглавивший службу в момент реформы, задался целью собрать все такие нормативные акты, напрямую регулирующие повседневную деятельность. Таковых насчитали 670, и большинство из них касалось мелкого бизнеса. Естественно, сотрудники антимонопольной службы, на чьи плечи ложилась проверка компаний на соответствие законам, придя в любой магазин или кафе, с легкостью обнаруживали нарушение, которое, как правило, грозило владельцу лишь выплатой «дани». Впрочем, у антимонопольной службы были и своеобразные преимущества: благодаря высокой коррумпированности она не очень-то мешала бизнесу, разве что несколько повышала издержки производства.

Еще одним бременем для бизнеса было то, что компании, чья доля на рынке превышала 35 процентов, обязательно должны были согласовывать свои цены с антимонопольной службой. Конечно же, предприниматели искали лазейки для обхода законодательства, например фиктивно разделяя компанию на несколько дочерних, фактически управляемых одним и тем же владельцем.

В задачи антимонопольной службы входила также профилактика несправедливой конкуренции, которой считалось, в частности, «распространение информации о товаре любым способом коммуникации, когда информация дает неверное представление и побуждает к определенным экономическим действиям»[[167]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_167" \o ). Совершенно очевидно, к каким экономическим действиям побуждал самих сотрудников антимонопольной службы закон «О рекламе»[[168]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_168" \o ): «30 процентов всей суммы, зачисленной в бюджет Грузии в виде штрафа за нарушение законодательства Грузии о рекламе, перечисляются на счет антимонопольной службы и используются в целях укрепления материально-технической базы антимонопольной службы, материального поощрения ее работников и осуществления других мероприятий». Кроме того, несмотря на освобождение цен, произошедшее еще в начале 1990-х годов, вплоть до 2004 года сохранялся Департамент ценообразования, сотрудники которого сами не могли толком объяснить, чем занимаются. Вот как вспоминает об этом Бендукидзе:

*Когда я обнаружил эту чудовищную структуру министерства, начал разбираться отдельно с каждым агентством, службой, инспекцией. Спрашиваю у заместителя начальника инспекции по ценам, чем они занимаются. Он объясняет как-то невнятно. Тогда интересуюсь, сколько у них человек работает. Двадцать пять, говорит. Приведите их всех, прошу, ко мне. Сегодня же четверг, отвечает, никого нет, – все по деревням разъехались.*

Собственно, то, что в инспекции по ценам на рабочем месте можно было застать только замначальника и бухгалтера, а в антимонопольной службе из шести десятков присутствовало не более пятнадцати человек, само по себе служило красноречивым доказательством ненужности этих институтов. И в августе 2004 года антимонопольная служба и инспекция цен были упразднены, а вместо них спустя чуть больше года было создано Агентство по свободной торговле и конкуренции[[169]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_169" \o ), где работают шесть человек[[170]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_170" \o ).

Вато Лежава рассуждает:

*Если исходить из того, что возможно некое равновесное состояние (эквилибриум), значит, люди могут написать формулу, позволяющую достичь этого состояния. А если считать, что этого эквилибриума нет, то тогда бессмысленно искать таких умных людей, которые знают, сколько компаний на рынке должно действовать, и какой должен быть размер маржи, и кто должен разрешать одной компании приобретать другую.*

Но изменилась не только структура. Главное, что у этого органа совершенно новый смысл: вместо службы, контролирующей бизнес, появилась комиссия, формулирующая рекомендации законодателям. Цель Агентства по свободной торговле и конкуренции – противодействие тем постановлениям, которые создают тепличные условия для отдельных субъектов бизнеса. А рычаги воздействия этого института – это исследование деятельности государственных структур и использование уголовного кодекса там, где обнаруживаются факты нечестной конкуренции.

Не только у нового агентства, но и у любого другого органа нет возможности ограничивать конкуренцию, влияя на слияние и поглощение и, как следствие, на укрупнение доли компании на рынке. Закон «О свободной торговле и конкуренции» создал условия для полной свободы торговли при свободном ценообразовании. Если рыночные цены на какой-либо товар поднимаются или опускаются, правительство не вправе в это вмешиваться. Государство регулирует только тарифы – на электричество, газ, связь – соответствующими документами, такими как законы «Об электричестве и природном газе» или «Об электронных коммуникациях».

Отмена антимонопольного органа многими трактовалась как карт-бланш крупным игрокам, которые обязательно будут завышать цены, в результате чего часть населения просто не сможет пользоваться базовыми товарами и услугами. Но, во-первых, этот сценарий противоречит экономическим законам, а во-вторых, если бы это происходило из-за завышения тарифов государством, то как раз Комиссия по свободной торговле и должна была бы это пресекать. В итоге, в качестве отступных противникам реформы и чтобы не тратить политические силы и время на убеждение, владельцев так называемой особой собственности (газопровод, линии электропередач и пр.) законодательно обязали предоставлять третьим лицам недискриминационный доступ к своей инфраструктуре.

Да, фактически это нарушение прав собственности, что идет вразрез с либертарианскими ценностями, но в точности воплотить в жизнь теорию невозможно. Впрочем, закон все-таки ставит некоторые ограничения: собственник волен отказать в доступе к инфраструктуре, если претендент не будет соответствовать техническим или финансовым требованиям безопасности всей структуры и бесперебойности потребления. Таким образом, этот принцип, по своей сути, пресекает возможность вести дискуссии о так называемых естественных монополиях.

Оснований упрекать принятое законодательство в попустительстве монополиям нет еще и потому, что даже при наличии единой инфраструктуры оно допускает существование нескольких поставщиков. Хотя есть мнение, что новые власти поощряют монополизм уже тем, что расформировали антимонопольную службу. Иногда критика исходит от самих бизнесменов: «Вместо антимонопольной службы было создано непонятное агентство, которое ничего не делает. Бизнес остался без регулирования», – убежден Нико Лекишвили, один из руководителей инвестиционной компании «Ниба Инвест»[[171]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_171" \o ).

Его можно понять: прежние функции антимонопольной службы были отличным барьером для вхождения на рынок конкурентов. Так, например, глава компании по производству пива и безалкогольных напитков «Казбеги» Гоги Топадзе в 2003 году предложил изменить законодательство так, чтобы импортное пиво облагалось высоким налогом. В результате местное пиво оказалось значительно дешевле, и продажи «Казбеги» увеличились[[172]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_172" \o ). Антимонопольная служба при этом никаких ограничений конкуренции не усмотрела.

Иногда с политикой нынешних властей не согласны эксперты, например Владимир Папава, который в 1994–2000 годах сам стоял во главе Министерства экономики и видел ситуацию изнутри: «После Революции роз начался демонтаж государственных институтов, что ослабляло грузинское государство. В частности, в конце 2004 года в рамках проводимых реформ была упразднена государственная антимонопольная служба, а это стимулировало рост монополизации рынка»[[173]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_173" \o ).

Всегда ли за подобными суждениями стоит глубокий анализ, или это результат субъективного восприятия?

Каха Бендукидзе признает свою ошибку:

*Если бы я оставил название антимонопольной службы, но вынул бы из нее все содержание, не было бы претензий. А так все кричат – как же так, у нас нет антимонопольной службы! Это была самая первая реформа, я тогда наивным был. Мне говорили, зачем менять название, но я считал нужным, чтобы именно этой службы в нашей экономике не было.*

В любом случае заявления экспертов о монополизации экономики пока остаются лишь субъективной оценкой, так как не было проведено ни одного исследования, оценивающего ситуацию во времена антимонопольной службы и после ее ликвидации.

Попробуем рассмотреть два конкретных рынка: авиационный и фармацевтический.

Принято полагать, что авиационная отрасль, характеризу-емая большими издержками входа на рынок и, как следствие, довольно узким кругом игроков, нуждается в государственном регулировании. Когда существовала антимонопольная служба (до 2005 года), на территории Грузии действовали шесть иностранных авиакомпаний: Turkish Airlines, British Airways, Austrian Airlines, AZAL, Belavia и Arkia. После реформы к ним добавились еще восемь: Lufthansa, AirBaltic, Armavia, Skat, CZA, «Аэросвiт», FlyLAL, Ukraine International Airlines[[174]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_174" \o ). Конечно, следует учитывать, что не только принципиальное изменение государственной антимонопольной политики способствовало такому стремительному развитию отрасли, но и общая либерализация гражданской авиации, выразившаяся, в частности, в политике открытого неба.

В Воздушный кодекс были внесены некоторые изменения[[175]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_175" \o ). С каждой страной правительство старается заключить договор о безлимитных полетах, то есть может летать кто угодно и когда угодно. Рейсы продаются на аукционе. Практически полностью ликвидирован статус флагмана (в большинстве стран это одна авиакомпания, обладающая определенными регулятивными правами, – например, она может оценивать «правильность» цен других авиаперевозчиков, имеет преимущественное право полета и т.д.). В Грузии национальная авиакомпания Airzena, формально обладающая флагманским статусом, действует теперь на тех же условиях, что и конкуренты, не имея никаких привилегий[[176]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_176" \o ). Вряд ли увеличение числа иностранных авиакомпаний после реформирования антимонопольной службы может служить свидетельством монополизации рынка.

Другой пример – фармацевтическая отрасль: во времена прежнего антимонопольного законодательства рыночные доли трех крупнейших компаний составляли 29,4, 22,4 и 13,2 процента. К 2009 году эти значения сократились, и доля крупнейшей компании не превышала 23 процентов[[177]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_177" \o ). Несмотря на это, часто приходится сталкиваться с мнением, что именно отсутствие противодействия монополиям в современной Грузии приводит к картельному сговору и росту цен на лекарства.

Наличие антимонопольной службы не способствует росту конкуренции, и рыночные доли компаний не всегда прямо пропорциональны росту цен на их продукцию. А в случае с лекарствами цена в большей степени связана с жестким регулированием фармацевтической сферы в целом, которое за пять лет пусть с трудностями и помехами, но было упрощено.

В 1997 году Министерство здравоохранения под давлением нескольких крупных фармацевтических компаний подготовило закон о фармацевтической продукции, фактически обеспечивший этим компаниям превосходство на рынке. В документе были зафиксированы такие высокие барьеры входа в сферу импорта фармацевтических товаров, что никто, кроме этих компаний, просто не смог бы начать заниматься бизнесом. Более того, полномочия министерства позволили установить схожие барьеры не только в импорте, но и в розничной и оптовой торговле. В результате в Грузии постоянно уменьшалось число маленьких аптек, не входящих в сговор с импортерами, и расширялись сети трех крупнейших аптечных предприятий.

Первые шаги на пути либерализации фармацевтического рынка были сделаны в 2005 году – значительно сократилось количество лицензий, которые необходимо получить для открытия бизнеса[[178]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_178" \o ). Результат не заставил себя ждать: появились еще две аптечные сети и помимо сетевых в Грузии функционирует около семидесяти мелких аптек. Но этим в 2005 году дело и ограничилось: либерализовать импорт лекарств не удалось. Владелец одной фармацевтической компании участвовал в политической жизни страны будучи депутатом парламента, и все идеи об упрощении ввоза в страну лекарств на протяжении нескольких лет успешно блокировались. Каждое конкретное лекарство, импортируемое из любой страны, надо было регистрировать специально для Грузии, что занимало в самом лучшем случае два месяца и требовало от импортера значительных временных и денежных затрат. Изменить ситуацию удалось лишь совсем недавно. В октябре 2009 года вступили в силу поправки к действующему закону «О медикаментах и фармацевтической деятельности», позволяющие устранить дополнительные процедуры для фармацевтической продукции, одобренной для потребления в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также снять ограничения на продажу некоторых медикаментов в супермаркетах и розничных магазинах[[179]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_179" \o ).

До того как отменили дополнительные проверки для лекарств, поступающих из развитых стран, в Грузии были зарегистрированы 5400 импортных фармацевтических продуктов. А спустя лишь полгода после того, как закон вступил в силу, количество новых регистрируемых товаров выросло больше чем на четверть – до 7500. Что позволяет утверждать: лучший способ нормализовать ситуацию – расширить свободу бизнеса, но никак не ограничивать ее цербером – антимонопольной службой. Конкуренция создается путем открытия рынка, а не государственным органом, который якобы ее поддерживает.

К сожалению, рост цен на медикаменты и сейчас остается одной из самых животрепещущих проблем. Эта тема – одна из ключевых у сторонников концепции «элитарной коррупции», которые полагают, что без соглашения крупных аптечных сетей с государством такое положение дел невозможно.

Вопрос целесообразности антимонопольной службы непростой и не столь однозначный даже для самых яростных ценителей свободы. Отмена антимонопольного регулирования очень многими из них расценивается как отход от принципа laissez-faire[[180]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_180" \o ), несмотря на то что антимонопольное законодательство по определению призвано ограничивать свободу предпринимательской деятельности. Некоторые из самых активных и последовательных защитников свободы не сразу поняли суть свободных отношений. Нобелевский лауреат Милтон Фридман вспоминал:

*В самом начале своих исследований как сторонник свободной конкуренции я полностью поддерживал антимонопольное законодательство… С течением времени я пришел к выводу, что антимонопольное законодательство приносит гораздо больше вреда, чем пользы, что было бы лучше, если бы его не было, если бы мы от него избавились**[[181]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_181" \o ).*

Да и Бендукидзе признавался, что еще в 1990-х годах в Москве в споре с экономистом Виталием Найшулем[[182]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_182" \o ) отстаивал необходимость антимонопольного органа как средства, препятствующего нечестной конкуренции, а следовательно, помогающего развитию бизнеса.

Да, Грузии повезло, что к руководству страны пришли люди, пытающиеся воплощать именно либертарианские ценности. Но большой вопрос, насколько эти убеждения удастся отстоять в дальнейшем. Одно дело, когда маленькая страна только начинает избавляться от статуса несостоявшегося государства, и совсем другое, когда она вступает во взаимоотношения, например, с европейскими странами, рассчитывая взаимодействовать с ними на равных. Бендукидзе рассказывал об антимонопольной реформе очень спокойно, как о вполне рядовом событии, а мне она представлялась чуть ли не символом всех экономических преобразований. Моя эйфория была развеяна очень коротким ответом: «Но ведь наше антимонопольное законодательство долго не продержится».

Грузия подписала с Евросоюзом соглашение о партнерстве и сотрудничестве еще в 1996 году, но соглашения о свободной торговле пока еще нет (впервые возможность такого документа упоминается в принятом 14 ноября 2006 года Плане действий в рамках политики европейского добрососедства). И создание соответствующей европейским требованиям антимонопольной службы – одно из ключевых условий его подписания. Собственно, из-за этого в 2010 году в парламент и был внесен законопроект о формировании специального антимонопольного органа, который будет фактически выполнять функцию суда и принимать решения о злоупотреблениях. Более того, к европейскому давлению добавляется еще и тот факт, что созданное реформой агентство практически не функционирует в том виде, в котором оно задумывалось. По словам Эмзара Джгереная, реформа не была доведена до конца. Эта служба должна была раз в год предоставлять на обсуждение правительства доклад о регулирующих органах, но ни разу этого не сделала.

Тем не менее эффект антимонопольной реформы есть. Бизнес освободили от законодательно зафиксированного «рэкета» со стороны государства. И это важно.

**Налоговая реформа**

Когда новая власть ставит перед собой задачу уменьшить роль государства в экономике и максимально снизить нагрузку на бизнес, то эти инициативы отчетливее всего проявляются в мерах по упрощению налоговой системы, тем более когда налоговая сфера нуждается в скорейшем реформировании.

Вот как характеризовал предыдущий налоговый кодекс бывший министр экономики Грузии, ныне эксперт Грузинского фонда стратегических и международных исследований Владимир Папава:

*Налоговый кодекс, подготовленный Министерством финансов Грузии при активном участии экспертов МВФ и утвержденный парламентом Грузии в конце 1997 года… написан таким тяжелым языком… что местами непонятен не только рядовому налогоплательщику, но и специалистам. Отдельные процедуры, регулируемые кодексом, настолько усложнены, что с целью избежания путаницы предприниматели готовы пойти на дачу взятки**[[183]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_183" \o ).*

Налоговая реформа должна была решить две основные задачи: сократить нагрузку на бизнес и сделать администрирование налогов понятнее и легче. Об упрощении и либерализации налогового кодекса говорил Михаил Саакашвили еще будучи кандидатом в президенты на встрече с представителями бизнеса 12 декабря 2003 года. И уже спустя несколько месяцев работы нового правительства, 13 июня 2004 года, премьер-министр Зураб Жвания представил принципы нового налогового кодекса, разработанного в Министерстве финансов во главе с Зурабом Ногаидели[[184]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_184" \o ). Основное достижение на тот момент заключалось в сокращении количества налогов с 22 до 7 с одновременным снижением нескольких ставок.

С июня 2004 года к работе Минфина подключился и только что назначенный министр экономики Каха Бендукидзе. Он собрал небольшую команду, в основном людей из бизнеса, которые начали работу над ключевыми частями будущего кодекса. Их инициативы принимались после длительных споров, обсуждений и убеждений, так как зачастую расходились с традиционным подходом, отраженным в типовом налоговом кодексе республики Налогостан[[185]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_185" \o ), в рамках которого изначально предполагалось проводить налоговую реформу в Грузии.

По словам Вато Лежавы, занимавшего в то время пост заместителя министра экономического развития, убедить начать эти перемены Жванию, который всегда сопротивлялся снижению налоговых ставок[[186]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_186" \o ), было очень сложно:

*Он отвечал за исполнение бюджета, а так как у нас был синдром шеварднадзевского времени, то исполнение бюджета считалось чем-то сакральным: «Я за это отвечаю – значит, я решаю, какие будут налоги». Но когда Жвания сделал первый шаг, увидел первые результаты и убедился, что это не вредит госбюджету, он перешагнул через свои опасения, и это делает ему честь. Стало окончательно ясно, что мы будем двигаться в этом направлении.*

Ходила шутка, что министр экономики Бендукидзе и министр финансов Ногаидели – это Сцилла и Харибда: инициатива проходила, только если оба ее поддерживали, если же кто-то один был против, то она была обречена.

После длительных споров с правительством 22 декабря 2004 года парламент Грузии в третьем чтении утвердил итоговый вариант нового Налогового кодекса 107 голосами за при 11 против[[187]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_187" \o ). Несмотря на серьезные политические дебаты, удалось осуществить множество радикальных преобразований.

Налоговый кодекс, вступивший в силу 1 января 2005 года, не был заключительной точкой в реформе. Продолжают появляться дополнительные поправки: 17 сентября 2010 года принята новая редакция кодекса.

***Налоговая амнистия***

Краеугольным камнем реформы стала налоговая амнистия. Предпосылок у этой идеи было две. Первая – это размер задолженности. Вспоминает Бендукидзе:

*Те налоги платить было невозможно-бессмысленно, они не имели экономического оправдания. В результате ежегодно в бюджет недоплачивали около 20 процентов ВВП. Это означало, что реально скрытая задолженность составляла величину, сравнимую со всем валовым внутренним продуктом. Понятно, что нельзя из экономики извлечь деньги, сравнимые с валовым внутренним продуктом, как ни администрируй.*

Вторая предпосылка заключалась в том, что после «кадровой чистки» налоговая полиция – некоррумпированная, энергичная, – по сути, представляла собой тотальную угрозу для экономики: куда ни придешь, везде обнаруживались нарушения.

Кетеван Кокрашвили, в 2004 году занимавшая пост заместителя министра экономического развития, а в 2005–2008 годах – заместителя государственного министра по координации реформ, рассказывает:

*Уже на второй день после того, как я пришла работать к Бендукидзе, мы начали думать над налоговой амнистией. Проблема была в том, что грузины боялись участвовать в начавшейся приватизации крупных объектов, они опасались, что кто-нибудь подойдет и скажет: «Откуда у тебя такие деньги?»*

Первоначально предполагалось, что амнистии будут подлежать все не уплаченные до 1 января 2004 года налоги. Но первое предложение, исходившее от Минфина, заключалось в том, что нельзя прощать уже начисленные, но не заплаченные налоги.

По мнению Бендукидзе, это была ошибка: «Таких налогов огромное количество – с пенями несколько миллиардов лари, – но большинства этих компаний уже попросту нет. То есть эта сумма просто висит гирей на налоговой службе».

Второе предложение – провести еще и так называемую финансовую амнистию: деньги можно легализовать, заплатив налог.

Бендукидзе был против этой идеи: «Я позвонил Марченко[[188]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_188" \o ), который тоже проводил такую амнистию в Казахстане, и выяснил, что она особого результата не имела. Но поскольку это было условие, при котором бюджетный комитет поддержит налоговую амнистию, то получился такой гибридный закон».

24 декабря 2004 года парламент Грузии утвердил закон «Об амнистии и легализации недекларированных финансовых обязательств и имущества», вступивший в силу 25 января 2005 года.

Налоговая и финансовая амнистии носили одноразовый характер и предусматривали аннулирование скрытых до 1 января 2004 года налогов тем, против кого не возбуждены уголовные дела или за кем не признаны налоговые обязательства, а это почти 95 процентов налогоплательщиков. Предприниматели получили право вообще уничтожить бухгалтерские документы того периода. Более того, была введена уголовная ответственность для работников налоговых служб в случае истребования документов, относящихся к периоду до 2004 года.

По словам Саакашвили, это позволило вернуть многих в пространство закона:

*Мы простили людям старые налоги. Прежнее правительство превращало в преступников всех бизнесменов, говорило: «Мы держим тебя за уши – не дашь взятку и не будешь лояльным – когда захотим, тогда уничтожим». Мы не простили чиновникам, занимавшим высокую должность. Амнистия не коснется их потому, что это они создали эту систему коррупции, и я не думаю, что мы должны были снисходительно к ним относиться. Зато их жертвы теперь вернулись в законное пространство. Теперь все будет по-новому, закон стал человечным, его можно соблюдать – и жить по-человечески. Налоги пойдут на строительство школ, казарм, на улучшение окружающей среды, все смогут увидеть, как используются отданные государству деньги**[[189]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_189" \o ).*

***Ускоренная амортизация***

Следующей важной частью налоговой реформы стало введение стопроцентной амортизации капитальных затрат.

В мире (например, в странах Евросоюза и в России) широко распространена такая схема амортизации, при которой вся стоимость купленного оборудования переносится на статью расходов постепенно. В Грузии же была применена 100-процентная амортизация[[190]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_190" \o ). То есть компания может отнести свои капитальные затраты на расходную часть в год совершения этих затрат. Если это большие капиталовложения, то с точки зрения налогового учета получается убыток, который можно отражать в отчетности еще пять лет и, соответственно, не платить налог на прибыль. Любая компания получила право на стопроцентную амортизацию.

***Возврат НДС***

Реформаторы рассматривали налог на добавленную стоимость как налог на потребление, каким он и является по сути. Именно поэтому при любом виде капитальной операции[[191]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_191" \o ) НДС должен возвращаться. «Фактически эта норма в прямом виде отсутствует в большинстве стран, у которых есть НДС. Более того, есть директивы Евросоюза, которые запрещают возвращать налог на добавленную стоимость сразу же. Но мы считаем, что надо возвращать сразу», – объяснял Бендукидзе[[192]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_192" \o ).

Для инвестора этот пункт вместе с возможностью стопроцентной амортизации означает, что до тех пор, пока его инвестиция фактически не будет перекрыта доходами, компания будет платить только налог на имущество и подоходный налог с зарплаты сотрудникам. Что, бесспорно, очень важно для данного этапа развития экономики, так как позволяет привлекать в страну новые инвестиции.

***Подоходный налог***

Большой спор разгорелся по поводу подоходного налога. Администрация президента не хотела, чтобы он был плоским. Одобряя прогрессивную шкалу, она проявляла ложное чувство социальной ответственности: чем больше люди зарабатывают, тем больше (непропорционально больше!) они должны уплачивать налогов. В конце концов Бендукидзе сумел убедить Жванию, человека во многом левоцентристских взглядов, принять плоскую шкалу:

*Во время совещания по поводу подоходного налога Жвания спрашивает: «А какой подоходный налог в России?» Я отвечаю: «13 процентов». Он говорит: «Давайте у нас тогда будет 12 процентов». Так у нас и получился подоходный налог в 12 процентов.*

Однако таким размер налога сохранялся лишь до конца 2007 года. С 2008-го произошло одно из наиболее важных изменений – объединение подоходного налога с социальным. Социальный налог в 2004 году составлял 33 процента, а с 2005-го был снижен до 20 процентов. При их объединении в 2008 году суммарная величина составила не 32, а 26,6 процента, поскольку расчет ведется исходя из разных баз. И сразу же ставка была снижена сначала до 26 процентов, потом до 25 и сразу после войны в ноябре 2008 года – до 20. Более того, первоначально в законе предусматривалось дальнейшее снижение этого показателя до 15 процентов уже к 2012 году. Но в редакции налогового кодекса 2010 года этот срок был отодвинут – в 2013 году запланировано снижение до 18 процентов и только в 2014 году – до 15 процентов.

Объединение социального налога с подоходным, да еще и с дальнейшим снижением ставки, позволило сделать восстановление системы внебюджетных фондов практически невозможным. Вспоминает бывший первый заместитель министра труда, здравоохранения и социальной защиты Вахтанг Мегрелишвили:

*В 2003 году, как раз перед революцией, в Грузии был принят пакет законов о государственном пенсионном страховании. И, начав работать в Фонде социального страхования в 2003 году, я с калькулятором посчитал, сколько можно будет получить, в соответствии с системой пенсионного фондирования. И получалась какая-то глупость: если я платил 33 процента в качестве социального взноса, то через 40 лет получал чуть больше, чем те, кто вообще ничего не платили.*

Сейчас в Грузии пенсия представляет собой вид социального пособия, и пенсионного фонда нет – государственный бюджет универсален.

«Если подоходный налог составляет 20 процентов и нет единого социального налога, создать фондируемую пенсионную систему, которую я считаю крайне вредной, просто невозможно – 20 процентов подоходного налога невозможно расщепить. Для фондируемой системы необходим свой отдельный налог, который целиком будет равен 15–30 процентам от доходов. А уж как только подоходный налог будет составлять 15 процентов, с этой идеей можно будет окончательно попрощаться», – уверен Бендукидзе[[193]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_193" \o ).

На этом примере хорошо видно, как наслаиваются друг на друга пласты различных реформ: часть налоговых изменений приводит к трансформации пенсионной системы. Но взамен того, от чего было решено отказаться, надо предложить что-то новое. Вместо пенсионного фонда были созданы лучшие условия накопления – как индивидуального, так и коллективного. Был внесен целый ряд изменений в закон о ценных бумагах, предложены разного рода налоговые стимулы, в необходимости которых, впрочем, Бендукидзе сомневается:

*Вообще-то для поощрения накоплений налоговый стимул не нужен, это неправильно. Но он стал своеобразной разменной монетой: внутри политического класса всегда идет торговля, и эти стимулы потребовались, чтобы решение было принято.*

Тем не менее и саму идею налоговых стимулов можно реализовать по-разному. Внедрить их одновременно с нововведениями в области пенсионного обеспечения тогда не получилось, но в рамках финансовой реформы[[194]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_194" \o ) 2007 года это стало возможным. Бендукидзе положительно оценивает достигнутое:

*Стимулировать вложения в пенсионные фонды путем налоговых льгот – это плохой вариант, потому что создается огромное количество «безответственных» денег. Избегая дополнительного налогообложения, человек просто отказывается от собственных сбережений, вместо того чтобы, например, построить дом. Так что судьба этих денег его уже мало интересует. Кстати, я считаю, что огромные пулы пенсионных средств, которые есть, например, в Америке, стали одной из причин финансового кризиса**[[195]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_195" \o ).*

*И мы добились хорошего результата: нет налогов на операции с прибылью, нет – на операции с ценными бумагами, допущенными к торговле на бирже и свободно обращающимися, нет процентов с депозитов и с торгуемых долговых бумаг. Сейчас, конечно, еще рано всем этим пользоваться: фондовый рынок и раньше не был развит, а из-за кризиса его практически не осталось. Но в свое время это сыграет роль.*

***Сбор на игорный бизнес***

Хорошим примером того, как в Грузии используются экономические, а не административные рычаги, стало введение сбора на игорный бизнес. Раньше в столице работало огромное количество игорных заведений, и, вместо того чтобы ограничить этот бизнес запретами (что привело бы лишь к его уходу в подполье), власти выбрали более простой способ.

Для игорного бизнеса был введен специальный сбор. Причем изначально он распространялся только на казино и составлял около 3 миллионов долларов (в Батуми платить надо было около 150 тысяч долларов в год, а в Цхалтубо сбор не взимался вообще). Сразу после его введения во всей стране осталось всего два казино, и оба в столице: остальные просто не смогли выплачивать такую колоссальную сумму. Но вскоре появились несколько казино в Батуми и Цхалтубо.

Впрочем, Бендукидзе признает и ошибку: «Надо было сразу весь игровой бизнес структурировать аналогичным образом: ввести разный уровень сбора еще и для слот-машин, залов игровых автоматов, покер-клубов и так далее»[[196]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_196" \o ).

Теперь предприниматели, которые хотят заниматься игорным бизнесом, должны приобрести соответствующую лицензию, стоимость которой варьируется в зависимости от типа заведения и места расположения. Для мелкого игорного бизнеса, такого как лотерея и лото, лицензия везде стоит одинаково – около 8,5 тысячи долларов, для игорных залов и тотализаторов – от 6,7 до 16,5 тысячи долларов.

С казино ситуация иная. Для них стоимость лицензии составляет около 3 миллионов долларов на всей территории Грузии, кроме наиболее популярных туристических мест. На черноморских курортах Батуми и Кобулети, на побережье озера Базалети, что неподалеку от столицы, и в Боржоми лицензия стоит всего 150 тысяч долларов. На горнолыжном курорте Бакуриани и на другом, не столь широко известном бальнеологическом курорте Цхалтубо, а также в полностью обновленном городке Сигнахи (в Кахетии) лицензия вообще не требуется. Не требуется она и для крупных отелей (более 100 номеров) в Батуми, Кобулети и Анаклии. Такими льготами правительство поощряет развитие игорного бизнеса в туристических центрах, куда охотно едут гости из стран, где введен запрет на азартные игры (Израиля, Турции, Азербайджана).

Помимо разовой лицензии владельцы игорного бизнеса должны ежеквартально вносить платежи, варьирующиеся от 850 до 50,7 тысячи долларов.

Сфера активно развивается, число выпущенных лицензий к 2011 году уже превысило 5 тысяч.

***Другие изменения***

Помимо крупных блоков изменений в налоговой сфере были произведены и точечные улучшения.

От всех налогов, кроме прикрепленного к зарплате подоходного, освобождены печатные СМИ. Был введен порог для уголовного преследования: оно может начаться, только если не было уплачено более 25 процентов начисленных налогов. Для досудебного разбирательства был создан специальный Налоговый совет по разрешению споров, состоящий из сотрудников Министерства финансов и экспертов. Совершенные тексты написать невозможно, поэтому всегда может возникнуть ситуация, когда тот или иной инспектор трактует закон по-своему. Во избежание такого рода проблем и был создан этот совет.

Самые последние изменения связаны с возможностью подавать налоговую декларацию в электронном виде: сейчас все налоги можно представить и заплатить в режиме онлайн. Для этого была проведена очень большая работа по переводу налоговой службы в электронный режим и по развитию технологии ведения бухгалтерской отчетности в электронном виде.

Реформа не обошлась без неудач – например, в области налогового арбитража и налога на имущество.

***Налоговый арбитраж***

Пожалуй, самой большой инновацией была идея налогового арбитражного разбирательства. Идея третейского суда важна не только потому, что свидетельствует о том, что государство серьезно настроено на освобождение экономики, но и потому, что в случае ее реализации возможны такие долгосрочные институциональные последствия, как создание альтернативной судебной системы.

В рабочей группе исходили из того, что большого доверия к судебной системе в стране нет, государство часто манипулирует судом. Поэтому возникла идея использовать арбитражный процесс, точнее, арбитраж ad hoc[[197]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_197" \o ). Налогоплательщик должен иметь возможность, если он того хочет, требовать третейского разбирательства, когда один судья будет выбран им самим, другой – налоговым органом, а третий – обоими спорщиками. Бендукидзе рассказывает о причине неудачи:

*Когда мы уже обсуждали конкретный текст, я предложил описать процедуру арбитража ad hoc. Но в тот день еще надо было обсудить акциз на импортные автомобили. И все депутаты – для них почему-то налогообложение автомобильного импорта было вопросом жизни и смерти – предложили просто проводить эту процедуру в соответствии с уже существовавшим законом о частных арбитражных разбирательствах, а основное внимание сосредоточить на пошлинах. И я поддался на их уговоры, что, как потом выяснилось, было моей ошибкой.*

*Даже после того, как налоговый кодекс уже вступил в силу, я не прекращал думать о том, как будет работать пункт про частный арбитраж. Этот пункт можно было трактовать и так, что бизнес при разбирательстве с государством сам определяет конкретный состав суда, который будет рассматривать дело. То есть создается не третейский суд ad hoc, а разбирательство проходит в уже существующем арбитражном суде. Фактически третейский суд исчез, а он-то изначально и составлял основу реформы! Мне даже приснился сон, что какая-то компания злостно не заплатила много налогов, а государство начало судиться с ней в созданном ею арбитражном суде. Я пришел на работу и говорю своей сотруднице, доктору юриспруденции, что надо срочно придумывать, как будет происходить процедура арбитража ad hoc.*

*Но я действовал слишком медленно. Некоторые бизнесмены почувствовали ошибку: одна довольно крупная компания устроила разбирательство по мелкому вопросу, чтобы создать прецедент. То есть она недоплатила какой-то небольшой налог, чтобы впоследствии сделать то же самое с уже более крупной суммой. К тому времени Жвания умер, премьером был Ногаидели, а министром финансов стал Валерий Чечелашвили, который работал до этого на дипломатической службе**[[198]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_198" \o ) и был очень осторожным человеком. Как недавно назначенный он очень боялся, как бы чего не вышло. Соответствующая поправка в налоговый кодекс была срочно внесена, парламент ее принял, президент подписал, и частный арбитраж был отменен. Это вызвало, конечно, очень негативную реакцию. Мы плохо объяснили, что, собственно говоря, произошло. До сих пор среди бизнесменов витает миф, что они всегда имели подобное право, а нынешняя власть его отменила. А ведь власть сама это придумала и потом сама же отменила.*

***Налог на имущество***

Большая неудача была связана и с налогом на имущество физических лиц.

В группе по проведению налоговой реформы был общий настрой: все должны платить налог на имущество – это консолидирует, превращает народные массы в общество налогоплательщиков. Все имеют имущество, все платят налог. Но уже на стадии обсуждения стало очевидно, что такую идею провести не удастся – каким бы этот налог ни был. Концепция реформаторов в целом вызвала ожесточенное сопротивление в парламенте. Парламентарии апеллировали к гипотетическим ситуациям. Например, у некоего заслуженного профессора сейчас доходов нет, но есть квартира, которая стоит 100–200 тысяч долларов, как же он сможет платить налог на имущество? Несмотря на то что логика подсказывает, что в таком случае правильнее будет продать квартиру, купить меньшую и жить на оставшиеся деньги, членам парламента удалось уговорить президента. Бендукидзе и его сторонникам пока изменить это не удалось:

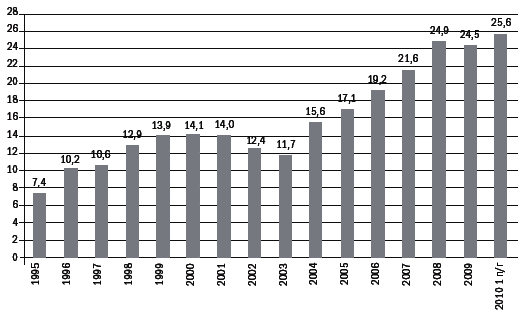
*Был придуман совершенно уродливый механизм связи налога с доходом: ты платишь налог на имущество, только если твой доход выше 40 тысяч лари**[[199]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_199" \o ) в год. Мы неоднократно пытались это переделать, но каждый раз не хватало политической коалиции. Вот и получается, что некоторые обладатели дорогостоящего имущества не платят налог – странно!*

***Результаты***

Налоговый кодекс, принятый в декабре 2004 года, изменил ситуацию сразу и коренным образом: число налогов уже в 2005 году уменьшилось с двадцати двух до семи (а с 2008-го – до шести), ставки оставшихся налогов постепенно снизились. Последнее снижение произошло через два месяца после войны – по словам Бендукидзе, это был «единственный правильный ответ на кризис и войну», и результаты реформы превзошли ожидания:

*Планировалось, что в 2004 году объем собранных налогов будет равен 14 процентам ВВП… Я считал, что реформу надо ориентировать на этот показатель. Жвания утверждал, что надо создать условия, при которых за счет улучшения администрирования объем собранных налогов будет расти на 1 процент в год. Но в действительности, когда мы уменьшили ставки большинства налогов, сборы стали расти не на 1 процент ВВП в год, а выросли вдвое. Но, с другой стороны, это не самый лучший результат – если бы эти деньги остались в экономике, то, конечно, она росла бы гораздо быстрее.*

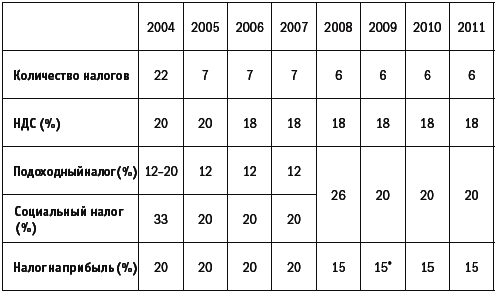
***Налоговые сборы как доля ВВП, 1995–2010 гг. (%)***



Источник: Министерство финансов Грузии

Налоговые поступления в консолидированный бюджет Грузии в 2003 году составляли 469 миллионов долларов, в 2007-м – 2,2 миллиарда долларов. С поправкой на инфляцию объем поступивших налогов за четыре года увеличился в 2,7 раза. В 2007 году грузинский парламент трижды изменял доходную часть государственной казны в сторону увеличения[[200]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_200" \o ). Зарегистрированных налогоплательщиков в 2007 году стало на 86 процентов больше, чем в 2004-м. Своим примером Грузия продемонстрировала классический случай кривой Лаффера[[201]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_201" \o ) в действии: при снижении экономически необоснованных налоговых ставок поступления в бюджет увеличиваются, поскольку бизнес выходит из тени.

***Количество налогов и ставки по основным налогам***



\* В России основная ставка налога на прибыль с 1 января 2009 года снижена с 24 до 20 процентов.

С января 2011 года вступил в силу обновленный налоговый кодекс, в котором, в частности, утверждается новая должность – налогового омбудсмена – для дополнительной защиты прав налогоплательщиков. Также, согласно последним изменениям, индивидуальный предприниматель (обладатель так называемого микробизнеса с годовым оборотом не более 20 тысяч долларов) полностью освобожден от подоходного налога, а для малого бизнеса (оборот не более 65 тысяч долларов) подоходный налог будет составлять 5 процентов (или 3 процента, если деятельность осуществляется с ведением бухучета в соответствии с международными стандартами) от оборота.

Наконец, пожалуй, самым красноречивым свидетельством кардинального улучшения в налоговой сфере Грузии можно считать ее позицию в рейтинге «налогового ужаса» журнала Forbes (Tax Misery Index) за 2009 год[[202]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_202" \o ), где Грузия занимает четвертое место среди стран с самым легким налоговым бременем – после Катара, Объединенных Арабских Эмиратов и Гонконга.

**Реформа трудового кодекса**

«Почему нам нужен трудовой кодекс? Потому что в нашей конституции записано право на забастовку. Это специфическая вещь, которая означает, что вы можете в одностороннем порядке разорвать некий контракт и не будете наказаны. Значит, нужно как-то описать отношения, из которых вытекает такая возможность. Это и есть трудовые отношения. И второе: у меня было такое подозрение, что если у нас не будет трудового кодекса, то через какое-то время у кого-то возникнет желание его написать. А так он есть, и очень либеральный», – говорит Каха Бендукидзе.

По словам бывшего заместителя государственного министра по координации реформ Кетеван Кокрашвили, до реформ в стране действовал трудовой кодекс образца 1973 года, и «этим все сказано».

В советское время не существовало понятия труда как товара. Поэтому трудовое законодательство представляло собой довольно широкий набор социальных условий, трудноосуществимых и малоэффективных в рыночной экономике.

Тем интереснее опыт Грузии, которая заново выстроила свой трудовой кодекс, используя принципы равенства обеих сторон трудовых отношений и верховенства индивидуального контракта.

***Ход реформы***

Бендукидзе утверждает, что идея изменения трудового законодательства возникла едва ли не случайно – точнее, под давлением обстоятельств. «Мы занимались программой институционального дерегулирования и не собирались реформировать трудовой кодекс. Старый все равно не выполнялся, и я, честно говоря, особо не думал о нем. Но среди юристов (законы в основном пишут юристы, что на самом деле не так уж и правильно), оказывается, возникло движение за принятие нового кодекса. Его инициировал тогдашний генеральный прокурор, нынешний министр юстиции Зураб Адеишвили», – говорит он.

Летом 2005 года по инициативе юридического комитета парламента совместно с Грузинско-европейским политическим и юридическим консультационным центром (GEPLAC) был подготовлен законопроект, который, по сути, дублировал кодекс 1973 года. Бендукидзе вспоминает:

*Когда после первых парламентских чтений Адеишвили увидел результат, он пришел в ужас: проект оказался левее действующего кодекса. И тогда он позвонил мне и предложил пообедать. Мы пошли в ресторан на берегу Куры, сидим, он говорит: «Слушай, тут новый кодекс написали, но очень он мне не нравится. Мне кажется, тебе надо за это взяться. Сделаешь?»*

Первый вариант кодекса, подготовленный командой Бендукидзе взамен проекта GEPLAC, был представлен парламенту 11 ноября 2005 года. Его вернули на доработку, посчитав чересчур либеральным. Над новым документом практически без выходных работала группа из 35 парламентариев, сотрудников Министерства труда и юристов. Ядром команды, которую возглавил Бендукидзе, стали совсем молодые специалисты – стажеры, только что окончившие институт. «Гласом народа» выступала ассистент Бендукидзе, Эка Габададзе: «Входил Каха и спрашивал: “Ну что, как тебе? Что нравится, что нет? Что непонятно?”»

Эта реформа – одна из немногих, сопровождавшихся активным публичным обсуждением на стадии подготовки законопроекта: трудовые отношения касаются всех и каждого. Более того, приходилось противодействовать распространению неверной информации, нередко исходившей от профсоюзов, терявших – согласно новому закону – очень много полномочий.

Председатель Объединенных профсоюзов Грузии Ираклий Петриашвили полагает, что все же обсуждение было недостаточно широким:

*Проблема в том, что это правительство пишет законы, как большевики: о будущем народа думает группа в пять–десять человек – садятся и делают какие-то реформы. Для кого принимают трудовой кодекс, который не согласуют ни с работодателями, ни с профсоюзами? Ни профсоюзы, ни работодатели в подготовку проекта нового трудового кодекса не были включены.*

Впрочем, Петриашвили согласен с тем, что «профсоюз как институт в этой стране не работал»:

*Это были обычные советские, точнее, постсоветские организации, привычно стремившиеся быть ближе к правительству. Несмотря на это, мы хотели быть позвоночником гражданского общества и проводили немало акций протеста против принятия нового трудового кодекса.*

Создатели нового трудового кодекса вспоминают одно ток-шоу на грузинском телевидении, где обсуждали будущий документ. В беседе участвовало около семидесяти человек, и практически все высказывались против радикальных поправок, видя за ними ущемление прав трудящихся, несоблюдение европейских норм и т.д. Однако их доводы строились лишь на догадках и опасениях: во время рекламной паузы Бендукидзе попросил поднять руку тех, кто читал законопроект целиком, – все остались сидеть с опущенными руками.

В конце марта 2006 года аппарат министра по координации реформ вновь вынес на рассмотрение проект трудового законодательства. К тому моменту количество тех, кто ждал перемен в этой области, достигло критической массы, и 25 мая 2006 года парламент Грузии принял новый кодекс[[203]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_203" \o ). По этому случаю президент Саакашвили организовал официальный прием, который, по воспоминаниям очевидцев, был одним из тех немногочисленных мероприятий, куда Бендукидзе пришел в костюме и даже при галстуке.

***Проведенные изменения***

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

По словам Кокрашвили, теперь государство фактически не участвует в трудовых отношениях, возникающих прежде всего между частной компанией и ее сотрудниками. Основной принцип нового кодекса – равенство обеих сторон трудовых отношений: привилегий нет ни у компаний, ни у сотрудников. В этом состоит наиболее существенное отличие от прежнего подхода, когда защищали прежде всего права работников.

Тамта Отиашвили, в 2005–2006 годах участвовавшая в подготовке нового трудового кодекса, приводит интересный пример того, как могла меняться оценка у одного человека, в зависимости от того, по какую сторону баррикад он оказывался: «Один топ-менеджер из “Маднеули”[[204]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_204" \o ) (до этого он работал в профсоюзной организации) признался: раньше он думал, что надо больше прав дать рабочим. А сейчас, когда он сам стал работодателем, он чувствует себя в более незащищенном положении, чем его сотрудники».

«Если отношения свободны, это нормально. Если включается механизм трехсторонних переговоров с участием государства – это все глупости», – убежден Бендукидзе[[205]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_205" \o ).

Важнейшее достижение нынешнего кодекса – во главу угла поставлен контракт: стороны сами договариваются об условиях работы, продолжительности трудового дня, оплате, льготах; закон определяет не учтенные контрактом пункты.

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

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

Существенные изменения коснулись и регулирования коллективных договоров[[206]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_206" \o ): фактически ликвидирована монополия профсоюзов. Теперь коллективный договор – это не обязательно договор между профсоюзом и работодателем. Работнику предоставляется свобода выбора: наравне с профсоюзами можно вступать в так называемые общественные ассоциации. Более того, теперь членство в этих организациях не обязательно, как раньше, когда за него еще и взималась плата в размере 1 процента от заработка. Причем нет никаких ограничений на их численность – образовать собственную ассоциацию, уполномоченную вести переговоры с работодателем и устраивать забастовку, могут даже два сотрудника.

В Batumitex профсоюз есть, и в нем состоит около 80 процентов работников. Джинчарадзе считает, что наличие профсоюза и коллективного договора формирует класс лояльных работников, поэтому всячески приветствует эту инициативу на своем предприятии. Напротив, на соседней фабрике, BTM Textile, не видят в профсоюзах надобности и предпочитают разрешать конфликтные ситуации в индивидуальном порядке.

Важным, практически революционным достижением нового кодекса стал приоритет индивидуального договора над коллективным, который тем не менее вызывает противодействие со стороны Международной организации труда (МОТ)[[207]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_207" \o ).

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

Однако положение о немедленном увольнении не является обязательным. Многие все равно предпочитают предупреждать своих сотрудников об увольнении заранее. Например, Джинчарадзе из Batumitex считает: «Если человек будет все время опасаться, что за любую оплошность его могут уволить без всякого предупреждения, он не будет добросовестным работником».

Призванный отвечать современным запросам, кодекс узаконил и устный договор. Конечно, это самый рискованный вид контракта, и в случае судебного разбирательства все равно надо будет доказывать факт договоренности, например, искать свидетелей. Новый кодекс просто зафиксировал уже существовавшую до этого практику. Например, практически все таксисты работали по устному контракту и мало беспокоились о том, что это нигде не прописано. Известно, что хороший планировщик просто заасфальтирует протоптанные дорожки, а не станет огораживать газон, нарушая привычные маршруты людей.

Стоит подчеркнуть, что трудовой кодекс касается только частного сектора: государственный регулируется отдельным законом, который пока находится на стадии реформирования. О сложностях, связанных с этим процессом, рассказывает Вато Лежава:

*Есть идеологическое сопротивление со стороны некоторых депутатов, которые думают, что у нас должна быть «немецко-советская солдатская» система бюрократии: где чиновник растет от «прапорщика» до «генерала». Но у многих в исполнительной власти, у меня в том числе, есть идея сделать эту систему более корпоративной. Если человек подходит для определенной должности, ему не надо быть десять лет «прапорщиком». Это не карьерная система, а меритократия. Но пока кодекс государственных служащих, который уже написан, принять не получается.*

Важно, что трудовые отношения в Грузии регулируются не исключительно трудовым кодексом, но прежде всего конституцией, а также законом о профсоюзах.

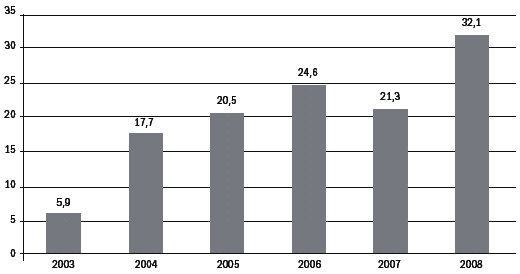
***Результаты***

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

С 2007 года грузинский рынок труда признан Heritage Foundation[[208]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_208" \o ) одним из самых свободных в мире, а в рейтинге экономической свободы Грузия занимает первое место по показателю «свобода трудовых отношений». В 2005 году Грузия была на 52-м месте.

Реальная заработная плата в стране в условиях нового трудового кодекса растет быстрее, чем раньше (см. график).

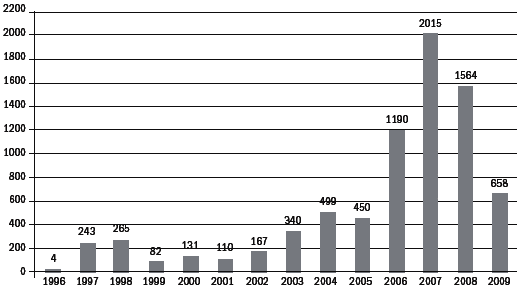
***Темпы прироста реальной заработной платы к предыдущему году, 2003–2008 гг. (%)***



Источник: Статистическая служба Грузии

Средняя заработная плата в 2008 году составила 359 долларов, тогда как в 2003-м этот показатель был на 300 долларов меньше, и, хотя до сих пор многие работники в Грузии не связывают собственное финансовое положение с изменениями в трудовом законодательстве, инвесторы эти изменения оценили. Либеральный трудовой кодекс является далеко не последним критерием при принятии решения о вложении денег в экономику Грузии, что в конечном итоге отражается на жизни каждого гражданина страны.

***Прямые иностранные инвестиции в Грузию, 1996–2009 (млн долл.)***



Источник: Статистическая служба Грузии

Даже в послевоенном и кризисном 2009 году прямые иностранные инвестиции, снизившись втрое по сравнению с рекордным 2007 годом, были почти вдвое выше, чем в 2003 году. Какие реформы способствуют этому в большей степени? Наверное, дело именно в том, что перемены не останавливаются и идут по всем направлениям.

***Перспективы***

Объединенные профсоюзы Грузии при активном участии МОТ с 2007 года выступают за поправки в существующий трудовой кодекс. Главная претензия МОТ касается принципа главенства контракта над законом, а именно законодательно закрепленного положения о сокращении прав трудящихся. Однако в трудовом кодексе речь идет не только о работнике – контракт заключается при согласии обеих сторон трудовых отношений. При этом закон не ущемляет фундаментальные права и свободы человека: предполагаемое сокращение прав касается исключительно экономической и коммерческой сферы.

Тамта Отиашвили, принимавшая участие в разработке закона, убеждена, что работодатель защищен не больше, чем работник: «Этим кодексом защищен тот, у кого есть мозги. Это конкуренция». «Многие наши реформы очень раздражают членов Еврокомиссии, потому что преобразования не взяты из учебников, которые они читали. Думают: “Какие-то странные эти грузины, умным вещам и умным дядям и тетям не следуют. Они как-то сами по себе решают, что хорошо и что плохо. Досадно!”» – иронизирует Лежава.

Как бы то ни было, Европейская комиссия и МОТ назвали трудовой кодекс Грузии дискриминационным и попросили правительство изменить его под угрозой лишения преференций в торговле с Евросоюзом. Трудовой кодекс не соответствует стандартам МОТ и в области сверхурочной работы, увольнения, ведения коллективных переговоров. Йозеф Немец, секретарь Европейской конфедерации профсоюзов (ETUC), предупреждает:

*Участие Грузии в обобщенной системе преференций в торговле с ЕС (GSP+)**[[209]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_209" \o ) может быть приостановлено Евросоюзом, поскольку трудовой кодекс, действующий в Грузии, нарушает права человека, на основании которых построена данная система преференций**[[210]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_210" \o ).*

Активное стремление внести изменения в трудовой кодекс в либеральных кругах воспринимается как работа на публику: политическая ситуация в стране неспокойная, работодателей мало, а работников по-прежнему много – профсоюзы усиливают активность в надежде сыграть на настроениях населения и вернуть себе утраченные полномочия. Министерство труда, здравоохранения и социальной защиты сейчас занимается формализацией поправок и готовит свой законопроект трудового кодекса, чтобы внести его на рассмотрение в парламент. Тем не менее реформаторы, стоящие за созданием ныне действующего документа, сохраняют оптимизм и уверены, что либеральные принципы, заложенные в основу закона, останутся непоколебимы.

Рассуждения о том, стоит ли увеличивать объем социальных льгот, возможны лишь потому, что сами работники не так отчетливо прослеживают взаимосвязь между увеличением льгот и сокращением, например, рабочих мест или снижением уровня заработных плат. Конечно, кто не хочет всего и сразу: и льгот, и высокой зарплаты? Но если на данном уровне развития бизнесу невыгодно предоставлять дополнительные льготы работнику, то государственное предписание делать это становится для него неподъемной ношей. И в таком случае не закладывается сама возможность выйти на тот уровень, когда увеличение социальных льгот становится не обузой, а конкурентным преимуществом. Лучшая социальная ответственность бизнеса – это развитие самого бизнеса. Грузинский трудовой кодекс регулирует именно трудовые отношения, а для социальных нужд существуют другие программы.

**Реформа лицензионно-разрешительной системы**

Закон «О лицензиях и разрешениях» был принят 24 июня 2005 года после почти полугодового обсуждения.

По словам Лили Бегиашвили, заместителя министра по координации реформ в 2005 году, это была ключевая реформа: «Без нее невозможно было осуществить остальные. Если чтобы начать бизнес и быть экономически активным, все равно требуется получить какую-то справку или разрешение, то все остальные изменения просто лишены всякого смысла».

Административную часть выдачи лицензий необходимо было сделать систематичной и простой, упразднить лишние разрешения и тем самым ликвидировать колоссальный источник коррупции.

Премьер-министр Зураб Жвания доверил эту реформу Кахе Бендукидзе, который вместе со своими заместителями поочередно встречался с представителями различных министерств, департаментов, выдающих лицензии, – всего таких органов было около тридцати.

Далеко не всем удавалось объяснить, зачем нужен тот или иной разрешительный документ: особенно тяжело придумывались объяснения, например, для лицензии на скотоводство, пчеловодство или на создание рыбной фермы.

«Вы бы видели их лица, когда Каха им в глаза говорил, что эта лицензия не нужна. Да люди жили на этом: у них были низкие зарплаты, зато они выдавали лицензии», – вспоминает Бегиашвили.

***Ресурсопользование***

Больше всего лицензий и разрешений выдавало Министерство защиты окружающей среды и природных ресурсов – около пятисот. Чтобы зарегистрировать свои фермы, люди стояли в очереди по восемь-девять месяцев.

«Например, если у тебя в селе была ферма на сто кур или двадцать свиней, ты обязательно должен был взять природоохранное разрешение. Конечно, никто этого не делал. Поэтому любая надзорная служба могла прийти в любую деревню и оштрафовать крестьянина, но чаще всего брали взятки», – рассказывает Звиад Чеишвили, в 2005 году занимавший должность руководителя отдела лицензий и разрешений Министерства по охране окружающей среды и природных ресурсов.

***Металлолом***

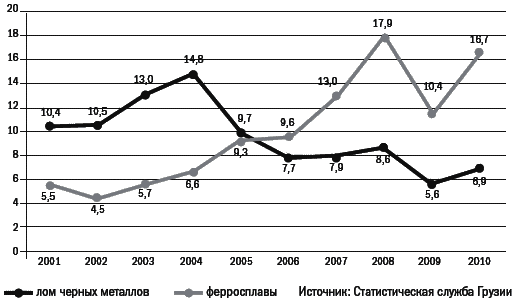
*После реформы стало известно несколько интересных случаев. Один из них был связан с отменой лицензии на экспорт металлолома. Вспоминает Бендукидзе: «Есть такой бизнес: открывают небольшие пункты по приему лома у населения. По закону, регулировавшему экспорт лома и отходов черных и цветных металлов, на такую деятельность надо было получить лицензию. А это занимает время. Кто-то ее получал месяца за полтора, а кто-то немедленно, но за это приходилось отстегивать определенную сумму. Этим занимались какие-то люди прямо у меня в министерстве, начальник соответствующего департамента ездил на Brabus**[[211]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_211" \o ). Я его, естественно, уволил, передал дело в прокуратуру.*

*Но потом выяснилась еще одна вещь. Когда мы отменили лицензирование, те, кто занимался этим бизнесом, оказались вне налогового поля. И потому их кто-то постоянно норовил “подоить”. И тогда мы ввели небольшой сбор [акцизный налог на экспорт черного и цветного металлолома] – 28 долларов с тонны. Это и необременительно, и бизнесмены стали платить налоги, и, когда кто-то с них требовал деньги, они говорили: “Вот, у нас налог заплачен”. Они и до этого ничего противозаконного не делали, но это нигде не было удостоверено, и находились люди, которые этим пользовались».*

*В начале 2000-х металлолом был основной статьей грузинского экспорта, и это служило поводом для частых и, вероятно, вполне правомерных насмешек. «Что сказать об экономике страны, основная статья экспорта которой – металлолом? У нее явно богатое прошлое и несладкое настоящее» – такими словами начиналась статья о Грузии в российском аналитическом журнале Smart Money в конце 2006 года**[[212]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_212" \o ). Впрочем, 2006-й стал первым годом, когда металлолом уступил это своеобразное первенство ферросплавам. Страна перестала жить, распродавая остатки, а экономика начала опираться на собственное производство.*

*В последнее время правительство было вынуждено пойти даже на крайне нелиберальные меры – повысить ставки акцизного налога на экспорт лома с 28 до 48 долларов за тонну в ноябре 2009 года**[[213]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_213" \o ) и с 48 до 65 долларов за тонну в августе 2010 года**[[214]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_214" \o ). Металлолом стал необходим заработавшим местным предприятиям – Руставскому и Кутаисскому металлургическим заводам.*

***Удельный вес в экспорте, 2001–2010 гг. (%)***



Источник: Статистическая служба Грузии

Была и такая парадоксальная ситуация, когда лицензирующий орган сам был игроком этого рынка. Например, чтобы открыть собственный центр по прогнозированию погоды, надо было получить лицензию у гидрометеорологической службы. Неудивительно, что лицензия была выдана только одна. Порой лицензирование применялось как средство защиты «своих» компаний от новых игроков в отрасли. Геологическая сфера, например, была фактически монополизирована чиновниками этой отрасли. Продолжает рассказывать Чеишвили:

*Это было ремесло для очень узкого круга. И не многие шли в институт по этой специальности, потому что потом было практически невозможно устроиться. Когда мы расформировали автономный геологический департамент и создали небольшую службу из шести человек, которая консультировала правительство, то навели справки в Грузинском техническом университете о выпускниках геофака. Выяснилось, что трое молодых ребят, которые за пару лет до этого закончили вуз на «отлично», не работали по специальности – выпекали хлеб или помогали родителям собирать виноград. Теперь все трое прекрасно работают по специальности, идут вверх по карьерной лестнице. До этого у них такой возможности просто не было.*

Пожалуй, ресурсопользование было самой невнятной сферой лицензирования. Официально получение лицензии не оплачивалось, зато это было благодатной почвой для коррупции: устраивался конкурс, и предпочтение отдавалось той компании, которая предложила самый лучший «инвестиционный пакет».

***Электронная база ресурсов***

*Выходя за рамки лицензионно-разрешительной реформы, стоит упомянуть о том, что с течением времени проблема закрытости геологической отрасли решилась самым кардинальным способом. До реформы в Департаменте геологии было непросто получить сведения, а геологические заказы распределяли между собой четыре-пять лицензионных фирм.*

*«Информация о всех возможных природных ресурсах Грузии, собранная еще во время Советского Союза, была сосредоточена в Департаменте геологии, – вспоминает Давид Чантладзе, в 2007 году министр охраны окружающей среды и природных ресурсов. – Мы же решили перевести все в электронный формат и выложить в Интернет и обратились за помощью к европейским специалистам. Когда я посмотрел на результат глазами непрофессионала, инвестора, который хочет вложить деньги в Грузию, система мне показалась сложноватой. Тогда по моей просьбе Михаил Авалиани, юрист по образованию, сделал такую программу, которая своей простотой меня потрясла. Мы создали очень прозрачную и очень легкую в обращении систему. Любой инвестор из любой точки мира, просто заходя на сайт sic.gov.ge, может просмотреть, где какие природные ресурсы находятся, список уже лицензированных объектов, сколько лет действительна лицензия и т.д. Это было огромное достижение: за такую информацию платили большие деньги, а мы этот источник коррупции просто ликвидировали».*

Для повышения уровня прозрачности была введена продажа прав собственности на природные ресурсы (недра, рыболовство, лес) и на радиочастоты через аукцион: побеждает тот, кто больше платит. Кроме этого, участникам аукциона могут быть поставлены определенные условия. Определение начальной цены было важным моментом, говорит Чеишвили:

*Мы не заимствовали формулу у других стран. В Европе и некоторых других развитых странах есть система роялти. Например, ты продаешь рудник и знаешь, что там есть 10 килограммов золота. От рыночной стоимости этой массы золота государство берет 2–7 процентов в качестве налога. Для нас такая схема была неприменима: на это нужны очень большие ресурсы в налоговой и статистической службе. Мы с Давидом [Чантладзе] решили, что в расчет должны входить те показатели, которые не требуют постоянного обновления.*

Закрепленная законодательно формула стартовой цены учитывала результаты исследования запасов природных ресурсов, пошлину, планируемые объемы и сроки пользования.

***Чантладзе Давид***

*Родился 10 января 1973 года.*

*В 1995 году получил диплом с отличием по специальности «гражданское строительство, экономика и менеджмент» Тбилисского государственного университета.*

*С 1994 года работал в Фонде инвестиций и ценных бумаг Министерства управления государственной собственности. В 1996 году получил должность государственного советника консультационного экономического совета при президенте.*

*В 1999 году уехал из Грузии в Великобританию, где в 2001 году получил степень магистра в сфере финансового и коммерческого регулирования Лондонской школы экономики и политических наук.*

*Сразу после Революции роз, в январе 2004 года вернулся в Грузию, где занялся частным бизнесом. В марте 2005 года был назначен первым заместителем министра охраны окружающей среды и природных ресурсов, а в 2007 году – министром. В 2008 году занял должность заместителя главы администрации президента. С декабря 2008 года – управля– ющий партнер в тбилисском консультационном агентстве GDC Solutions.*

Важным компонентом аукциона стала возможность отсроченного платежа. Иными словами, если во время торгов цена лота перешла определенный лимит, то у лицензиата есть возможность выплатить сумму по частям. Например, если итоговая цена свыше 60 тысяч долларов, ее можно внести в течение 2 месяцев, свыше 600 тысяч долларов – за 12 месяцев, свыше 3 миллионов долларов – за 18 месяцев и т.д.

До реформы было шесть типов геологических лицензий (на изучение, на раскрытие руды и т.д.). Фактически они существовали только для того, чтобы приходилось давать взятки отдельно за каждый вид деятельности. Для упрощения этой схемы и устранения источников коррупции все шесть лицензий были объединены в одну, что логично: чтобы перерабатывать руду, надо сначала изучить месторождение, затем исследовать ископаемые, потом их добыть и т.д. Чантладзе рассказывает:

*Раньше геологи, получив информацию о руде, брали лицензию на исследование на десять лет. У них не было денег, они ничего не делали, а только искали инвестора, как правило иностранного. Найдя, просто трясли с него деньги за возможность вести добычу. Просто аферисты!*

*Был даже такой случай: мы аннулировали старую, неправильно выданную лицензию. И вдруг появилась некая греческая компания, котируемая на Лондонской фондовой бирже, которой эти аферисты сказали, что вот, мол, новое правительство отбирает у нее лицензию. Но когда мы им объяснили, что старая лицензия выдана неправильно и из-за этого у них будут проблемы на бирже, они даже нам благодарность выразили.*

На нынешней аукционной схеме процесс реформирования не остановился. Еще в 2004 году Бендукидзе делился такими планами: «Мы хотим перейти на имущественные отношения в ресурсопользовании – это касается и недр, и частот, и лесопользования. Мы хотим делать это не в форме лицензирования того или иного вида деятельности, а сначала в форме аренды и впоследствии сможем перейти к нормальной собственности на ресурсы, что, безусловно, создаст вторичный рынок этих ресурсов и сделает более эффективным их использование»[[215]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_215" \o ).

К первым шагам по реализации этой идеи можно отнести изменения, начавшиеся в лесной отрасли.

***Лесная реформа***

В феврале 2007 года Министерство по защите окружающей среды и природных ресурсов начало лесную реформу, которая проводилась по двум основным направлениям: введение долгосрочной лицензии (с последующей перспективой приватизации) и реформирование административных органов лесного хозяйства.

«Конечно, было бы лучше отдавать в аренду и приватизировать территории, но надо учитывать политическую ситуацию. Люди начинают очень беспокоиться, когда им говорят, что будут приватизировать лес, а когда на пользование лесом выдается лицензия, то население к этому относится гораздо спокойнее», – полагает Звиад Чеишвили.

Срок действия долгосрочной лицензии – от двадцати лет. В ней указано, что ее владелец обязуется привлекать к лесозаготовочным работам до 90 процентов работников из числа местных жителей, а также не препятствовать использованию населением других лесных продуктов – грибов, трав и ягод. Кроме этого, он обязан заботиться о культурных, исторических и архитектурных памятниках, находящихся на территории лесного массива[[216]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_216" \o ).

Поначалу планировалось часть леса передать в долгосрочное пользование, часть – местному самоуправлению или в собственность крестьянам (приблизительно по 2 гектара каждому) и около 15 процентов сделать защищенными территориями – национальными парками[[217]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_217" \o ). У центральной власти должны были остаться не какие-то закрепленные за ней территории, а только законодательные и контрольные функции. По словам Чеишвили, чтобы довести эту реформу до конца, не хватило года или полутора:

*Мы уже приготовили новый лесной кодекс, новые нормативные акты, но пока это только проект. Удалось изменить лишь малую часть законодательства в этой сфере, основное осталось нетронутым – поэтому многие вопросы сейчас можно трактовать по-разному. Более того, многие из тех, кто был в правительстве на момент начала реформы, ушли, а пришедшие им на смену из-за непростой политической ситуации в стране боятся принимать смелые решения, предпочитают оставить все как есть. В то время, когда мы были у власти, мы очень мало думали о непопулярности своих действий. Считали, что это дело правильное, и просто шли вперед.*

После событий ноября 2007 года открытое политическое сопротивление на время утихло, но российско-грузинская война в августе 2008 года вызвала новый виток противостояния. 9 апреля 2009 года, в День национального единства, когда вспоминают погибших в 1989 году при разгоне митинга в Тбилиси силами Советской армии, лидеры оппозиции вывели на центральный проспект имени Руставели своих сторонников, объявив бессрочную акцию протеста. Многотысячная толпа скандировала напротив здания парламента: «Миша, уходи!» Прежние соратники Саакашвили экс-председатель парламента Нино Бурджанадзе, бывший посол Грузии при ООН Ираклий Аласания, бывший министр иностранных дел Саломе Зурабишвили и другие лидеры оппозиции говорили, что митинг не прекратится до отставки президента. Митингующие перекрывали центральную улицу, располагали свои палатки и символические клетки вокруг новой резиденции, напротив здания телеканала «Общественный вещатель».

Власти никак не вмешивались в происходящее. И к маю 2009 года в центре Тбилиси было больше мусора, чем митингующих.

Вато Лежава убежден: то, что происходило на улицах, было «конвульсиями умирающего советского общества с этническим грузинским оттенком, которое живет “по понятиям”, а не по закону».

В течение двух с половиной месяцев ситуация практически не менялась. И только лишь к приезду в Тбилиси 22 июля 2009 года вице-президента США Джозефа Байдена, когда весь центр города был перекрыт правоохранительными органами, конструкции, оставшиеся от митингов оппозиции, убрали. По центральному проспекту открыли автомобильное движение, жизнь потекла в обычном русле, все рассосалось само собой.

Но на время этой «проверки на прочность» и общества, и оппозиции, и властей все политически значимые реформы замедлились. После стремительного старта аукциона лесных массивов в 2007 году, когда на 3,6 процента леса были выданы долгосрочные лицензии, процесс приостановился вплоть до осени 2009 года.

Были проданы лицензии лишь на шесть из 15 объектов, в результате чего в бюджет поступило около 475 тысяч долларов. Представители оппозиции уверяли, что именно «в результате борьбы Лейбористской партии удалось спасти пять лотов», а «преступный план властей по продаже лесов» был сорван[[218]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_218" \o ).

Очевидно, здесь проявляется та проблема, на которую обращает внимание Звиад Чеишвили:

*Мой отец спрашивал: «Зачем вы леса продаете?» Я один раз посидел с ним, поговорил, но к согласию мы не пришли. Потом мы уже просто не обсуждали эту тему. Когда видишь, что очень трудно человеку что-то понять, потому что он так воспитан, он так привык, то решаешь просто с ним не разбираться. Это и есть самая главная проблема коммуникации. И это было, я думаю, очень большой ошибкой.*

Пожалуй, эта ошибка – неизбежная беда всех реформаторов. С одной стороны – желание сделать то, что считаешь важным, нужным, необходимым в конечном итоге для всех. С другой – нет ни времени, ни возможности разъяснять каждый свой шаг этим самым людям, без включения которых в новые экономические процессы ничего не сложится. А с третьей стороны – все эти оплошности, неточности, неясности тут же используют противники. И далеко не всегда применяют честные методы.

Оппозиция уже пыталась повлиять на процесс продажи лесных массивов, законодательно закрепив требование через год обязательно предъявлять государству положительное аудиторское заключение FSC[[219]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_219" \o ). Но на заседании правительства в июне 2009 года это требование, принятое в качестве уступки «зеленым», удалось упразднить. Грузинские экологические организации сопротивлялись принятию нового закона о лесопользовании, утверждая, что если выдать долгосрочную лицензию, то весь лес вскоре будет вырублен. Тогда представители Министерства по защите окружающей среды отправились в Бонн, где находится головной офис FSC, с тем чтобы объяснить свою позицию по этому вопросу. Вспоминает Давид Чантладзе:

*После презентации, где были сформулированы планы министерства, концепция разумного использования леса и методы согласования вопросов лесопользования, сотрудники FSC нам говорят: «Оказывается, вы – нормальные люди. До вашего приезда нам позвонили из Всемирного фонда дикой природы Грузии и сказали, что к нам собираются дикари из грузинского руководства, которые хотят весь лес вырубить, все разрушить».*

Уже в Грузии прошла большая конференция с участием FSC и грузинских экологических НПО, которые, увидев поддержку планов министерства со стороны основателей стандарта, уже не решались высказываться против, – политический соперник был побежден.

Однако вторая часть реформы – повышение эффективности лесного хозяйства – из-за политической напряженности пока приостановлена.

«Лесная отрасль в Грузии служила “кормушкой”, давала большие деньги. Когда я только начал работать в министерстве, на Новый год из лесхозов привезли подарки, хорошие. Я подумал: ага, деньги-то у них есть!» – вспоминает Давид Чантладзе.

В лесном хозяйстве Грузии до реформы было занято более 3 тысяч человек, а их средняя зарплата равнялась 30 долларам. Нередко хозяйствам не хватало денег даже на оплату электроэнергии. Рассказывает Чантладзе:

*И вот мы начали реформировать. Поначалу были сложности: когда страна начинает расти, у нее другие приоритеты – оборона, полиция, здравоохранение. В общем, экология не была на первом месте. Мы должны были оптимизировать то, что имели. И первоначально уволили абсолютно всех, потому что люди, которые работают в сфере более 20–25 лет, – у них в крови уже сидит, как «левые» деньги делать, – их так просто не исправишь.*

По итогам тестирования и собеседования было отобрано 760 сотрудников, 95 процентов которых до этого в лесном хозяйстве не работали. В результате масштабного сокращения штата – более чем на 75 процентов – средняя зарплата сотрудников поднялась в 16 раз и достигла примерно 500 долларов. Зарплата лесника, например, выросла с 78 до 240 долларов, зарплата начальника управления – с 210 до 665 долларов. На одного лесника теперь приходится около 4 тысяч гектаров подконтрольной территории. В развитых странах этот участок доходит до 6 тысяч гектаров, так что штат можно было сократить и еще больше. Для работников лесхозов была разработана специальная форма, закуплены новые автомобили, лошади, GPS-навигаторы, рации, начался ремонт зданий. Всю инфраструктуру буквально создали заново. За попытки возврата к прошлому (чаще всего в виде взяточничества) следовало очень суровое наказание, чтобы остальным было неповадно. В результате система встала на ноги и эффективно заработала.

***Лежава Вато***

*Родился 22 октября 1967 года в Тбилиси.*

*В 1990 году с отличием окончил факультет архитектуры Тбилисской академии искусств. В 1999 году получил диплом магистра инфраструктурного развития Штутгартского университета.*

*7 марта 2004 года назначен заместителем министра инфраструктуры и развития, с августа 2004 года (после объединения Министерства инфраструктуры и развития и Министерства экономики) – заместитель министра экономического развития. С января 2005 по ноябрь 2007 года – заместитель и главный советник государственного министра по координации реформ. С ноября 2007 по 2008 год – первый заместитель министра экономического развития. С 2008 года занимает должность руководителя группы советников премьер-министра Грузии.*

Параллельно был создан новый орган – полиция охраны окружающей среды, – в функции которого входит как контроль самих лесхозов, так и предупреждение браконьерства, то есть добычи природных ресурсов (не только леса, но и полезных ископаемых) без лицензии.

Была сформирована структура двойного контроля: лесное хозяйство, например, должно следить за нелегальной порубкой, но, если полиция обнаружит браконьера, значит, лесхоз не справляется с работой. Эта система практически истребила браконьерство, объем которого оценивался в 110 миллионов долларов в год, – все лазейки были перекрыты. В частности, крестьянам, чтобы заготовить дрова на зиму, теперь требуется взять разрешение и заплатить 2 доллара за кубометр.

В Грузии даже появился такой анекдот: «Браконьер в лесу рубит дерево, вдруг по плечу его кто-то стучит. Он поворачивается и видит медведя. Выдыхает и говорит: “Уф, я уж думал, экологическая полиция!”»

Но, по словам Давида Чантладзе, неустойчивая политическая ситуация вынудила государство ослабить контроль:

*Браконьеры устами оппозиции заявляли: «Как же так? Люди в селах не могут брать дрова из леса, они зимой от холода умрут!» Получалось, что мы должны были отказаться от части достижений. Неприятно, что из-за выходок оппозиции, из-за того, что браконьеры используют сельчан, мы были вынуждены закрывать глаза на мелкое браконьерство. Иначе это могло перерасти в социальную проблему.*

***Строительная реформа***

В ежегодном рейтинге Легкости ведения бизнеса Всемирного банка вместо обобщенного показателя «Получение лицензий» с 2008 года используется показатель «Получение разрешений на строительство». Тем самым признается, что такие разрешения получить сложнее всего, поэтому они заслуживают отдельного внимания.

Отцом этой реформы часто называют заместителя министра экономики Вато Лежаву, возглавлявшего в Министерстве экономического развития группу, которая занималась строительными разрешениями и строительным законодательством. Переоценить его роль в этом процессе вряд ли возможно.

Несмотря на образование, полученное в Германии, где в градостроительстве преобладает государственный патернализм, Лежава, как и большинство грузинских реформаторов, пришел к либертарианским принципам не через книги, а через бизнес. Любой, кто занимался в Грузии строительством, неизбежно сталкивался с непробиваемой системой разрешений или согласований и повсеместной коррупцией. До строительной реформы, начавшейся в 2004 году, в Грузии существовала устойчивая тенденция ухода бизнеса в теневой сектор. В 2004 году из 484 строящихся в Тбилиси объектов только 207 имели разрешение[[220]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_220" \o ).

Лежава не скрывает удовлетворения от сделанной работы:

*Строительная реформа была одной из самых сложных, потому что строительство везде, включая развитые страны, – одна из самых коррумпированных сфер. Может быть, в реализации наших идей и есть какие-то сбои, но в основном в Грузии строительная сфера получилась одной из самых лучших в мире. И не только по показателям Всемирного банка**[[221]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_221" \o ). Жаль, что по-грузински мало кто читает – думаю, многие могли бы взять наше строительное законодательство за основу своего.*

Для того чтобы строительная реформа дала результат, надо, по образному выражению Лежавы, чтобы «все стороны кубика Рубика сложились одновременно». Этими сторонами стали три основных документа, на которых базируется строительное законодательство Грузии: закон «О лицензиях и разрешениях», постановление правительства «О сроках и условиях выдачи строительного разрешения» и закон «О градостроительстве».

Изначально реформа шла по пути максимального сокращения количества документов, необходимых для получения разрешения на строительство. Были оставлены только самые необходимые, доказывающие, что постройка не обвалится: то есть все, что касается безопасности людей и жесткости конструкции. Раньше деятельность лицензировалась по отдельным этапам строительства. Новый закон отменил все промежуточные лицензии и разрешения, как то: лицензии на строительную и архитектурную деятельность, разрешение от экологической инспекции Министерства окружающей среды. Больше не требуется получать технические условия от Грузводоканала, энергокомпаний, телекоммуникационной компании, Департамента пожарной охраны, согласовывать санитарно-гигиенические условия в санитарной инспекции. Всего отменили 21 процедуру. Лежава вспоминает:

*После отмены строители еще месяцев шесть приходили и никак не могли в толк взять, как строить без лицензии. Даже спрашивали: «Вот те – получили, а мы – нет. Что, кончились лицензии?» Я отвечаю: «Ну нет их больше!» То есть чего, говорят, нет? Бумажек нет?!*

Но дореформенный принцип трехступенчатого получения строительного разрешения сохранился. Первая ступень (выдача архитектурно-планировочного задания, АПЗ) занимает 30 дней со дня подачи заявления. Вторая (согласование дизайн-проекта) – 20 дней. И третья (само разрешение) – 10 дней. При этом в постановлении правительства представлен исчерпывающий перечень случаев, когда на строительство не требуется разрешения вовсе или его можно получить в упрощенном порядке – за один или два этапа. Так, разрешение не требуется на объекты объемом меньше 100 кубических метров, на заборы, бассейны, временные постройки. Упрощенная одноступенчатая процедура возможна для открытых автостоянок, спортивных площадок, рекламных щитов до 18 квадратных метров, а двухступенчатая – для посольств и представительств иностранных государств.

Со временем реформа была логически продолжена существенным сокращением сроков получения строительного разрешения. Изначально сроки в 30, 20 и 10 дней определялись скоростью подготовки документов, необходимых на каждом этапе. Например, для каждой ступени была нужна выписка из публичного реестра собственности, удостоверяющая право владения, аренды или пользования землей. Но эта справка действовала только 12 дней, поэтому каждый раз ее надо было получать заново. Сейчас это требование отменено, а информация о владении доступна онлайн, и каждый может с ней ознакомиться.

Весной 2009 года была введена процедура fast track, по которой за дополнительные деньги можно свести срок получения разрешения по каждому этапу до одного дня (это не касается разрешений на строительство в зоне охраны культурного наследия и зоне особого строительного регулирования, например, магистральных дорог).

Еще одним серьезным барьером было обязательное прохождение государственной экспертизы: все проекты должны были быть представлены в службу архитектуры. Такая экспертиза была, по сути, монопольным бизнесом. Хотя формально орган считался государственным и действовал при Министерстве экономики, на деле это было предприятие с монопольно высокими ценами на услуги. Теперь департамент расформирован, а экспертиза стала частной практикой.

Более того, перечень проектов, подлежащих обязательной экспертизе, резко сокращен. Раньше «объекты особой важности» классифицировались по объему здания (свыше 18 тысяч кубических метров) или его сложности (железная дорога, высоковольтная линия и т.д.). Впоследствии вся система классификации была изменена. Категории «особой важности» нет вообще. Здания теперь классифицируются по степени риска. Например, наличие перекрытия арочного типа длиной более 12 метров – это четвертая категория, лифт – вторая и т.д. Обязательная экспертиза требуется только для построек пятой категории, например туннелей, главных автомагистралей.

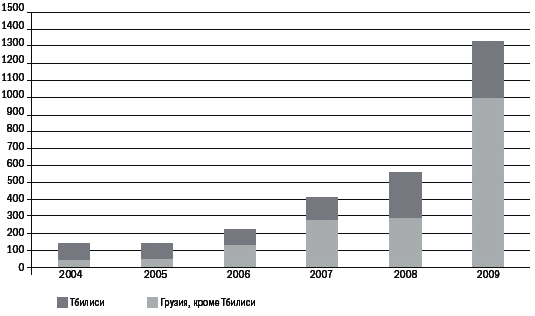
Таким образом, реформа двигалась по пути максимального упрощения и предостережения оппонентов о том, что она пойдет в ущерб качеству и безопасности, пока не подтверждаются. Строитель несет уголовную ответственность, если недобросовестное строительство повлекло за собой угрозу жизни или здоровью, и это более сильная мотивация, чем купленная справка. Официальная отмена неработающей процедуры никак и не могла отразиться на результате: перетекание денег из одного кармана в другой и безопасность постройки не имеют ничего общего.

Следующим важным этапом стала отмена института государственной приемки здания в эксплуатацию. В комиссию по приемке входили представители разных административных органов. Единственным местом, где можно было их всех собрать вместе, нередко оказывался ресторан, причем, чтобы в итоге под актом появились все подписи, встретиться надо было не раз. Сейчас здание в эксплуатацию принимает только один орган – тот, который выдал разрешение на строительство, – архитектурная служба. Она же осуществляет промежуточный надзор над строительством, но не может прийти на объект в любое время.

Также были выявлены этапы строительства, критически важные для того, чтобы здание соответствовало параметрам, указанным в разрешении. В разрешении обозначены этапы строительства, когда архитектурная инспекция может проверить здание на соответствие проекту (для типового сооружения – 4–5 этапов). Если же окончание какого-то этапа не совпадает с датой, прописанной в разрешении, то заказчик или строитель связывается с инспектором и предлагает ему прийти с проверкой раньше. Если после этого инспектор не приходит в течение недели, то заказчик и подрядчик сами могут оформить акт о завершении этапа и перейти на следующий.

Упрощение административного регулирования сразу отразилось на количестве выданных разрешений. Только в Тбилиси этот показатель вырос более чем в три раза – с 588 в 2005 году до 1729 в 2008-м.

***Площадь сданных объектов строительства, 2004–2009 гг. (тыс. кв. м)***



Источник: Statistical Yearbook of Georgia 2010. P. 193

Есть еще одна сторона строительной реформы – изменение самих строительных норм. Строительные нормы и правила (СНиПы) не разрабатывались и не обновлялись с середины 1990-х годов, а технологии стремительно развиваются. В 2007 году правительство приняло решение их модернизировать.

В мире существует два конкурирующих подхода: американский и европейский. В Грузии было принято решение применять американские стандарты, за которыми следит Международный совет по нормам и правилам (ICC), существующий под разными названиями уже около ста лет. С ICC был заключен меморандум о понимании, дающий право использовать и адаптировать его строительные нормы в Грузии. Сейчас этот процесс уже идет, несколько стандартов переведены и приспособлены для местных условий. По словам Лежавы, реформаторы применили один очень простой принцип:

*Люди думают, что надо регулировать два аспекта: чтобы дом не разрушился и чтобы он был красивым. Вот это «красиво и правильно» и дает почву для коррупции. Мы свели все даже не до математики, а до законодательно закрепленной арифметики: городу не мешай, соседу не мешай и делай так, чтобы дом не разрушился**[[222]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_222" \o ). Сейчас звучит просто, но это был самый большой прорыв.*

Каждый, кто приезжает в Грузию, не может не поразиться скорости ее обновления, которое подтверждает статистика (см. график). Причем если раньше изменения касались в основном столицы, то теперь они происходят по всей стране.

***Реформа стандартизации и сертификации***

Одновременно с принятием пакета законов о лицензиях и разрешениях 24 июня 2005 года были внесены изменения в законы «О стандартизации», «О сертификации товаров и услуг» и «О единстве измерений». И не столько потому, что это было логическим продолжением реформы лицензионно-разрешительной системы, сколько, по словам Бендукидзе, в силу сложившихся условий:

*Я понимал, что такая возможность в жизни появляется нечасто: у меня была большая политическая поддержка. Поэтому, поговорив с премьером и президентом, я решил, что в этот пакет законов надо сразу внести как можно больше всего. Тогда противников будет в целом больше, один будет против одного изменения голосовать, другой – против другого, но, раз есть большая политическая поддержка, может, удастся все провести. Это часто работает и на этот раз тоже сработало.*

В ходе работы над законодательством, уже внесенным в парламент в едином пакете, выяснилось, что закон о сертификации фактически копирует советскую концепцию. Стало очевидным, что изменить его не получится – надо писать все заново: так и сделали – в итоге прежним осталось только название, все содержание было заменено.

В 1990-х – начале 2000-х годов в Грузии все еще действовало советское законодательство в этой области. Существовала одна большая организация – Госстандарт, у которой было несколько несовместимых функций: нормирование (то же, что и законодательная деятельность, только в технической сфере), стандартизация, сертификация и аккредитация. Получалось, что один и тот же орган и сертифицировал, и выдавал другим организациям аккредитацию на проведение этой же сертификации – конфликт интересов очевиден.

По новому законодательству единый орган разделили на два: Национальное агентство по стандартизации, метрологии и техническому регулированию (депозитарий стандартов и технических регламентов) и Единый национальный центр по аккредитации (который аккредитует испытательные и калибровочные лаборатории, учреждения по сертификации продукции, персонала и систем качества).

Реформа позволила Грузии выполнить обязательство, взятое ей при вступлении во Всемирную торговую организацию еще в 2000 году, – ввести добровольную систему стандартизации и сократить перечень товаров, подлежащих обязательной сертификации. Еще в 2002 году была разработана стратегия адаптации грузинской системы к требованиям ВТО – в ее создании был задействован нынешний глава Единого центра аккредитации Паата Гоголидзе, – но ее осуществлением заинтересовалось лишь новое правительство.

Сейчас в Грузии списка товаров, подлежащих обязательной сертификации, нет вообще. Это соответствует практике развитых стран, которая подразумевает оценку соответствия товаров и услуг только в том случае, если на товар предусмотрен специальный технический регламент. В законе о сертификации специально оговаривается, что вопрос о подтверждении соответствия техническому регламенту определенного товара можно рассматривать только в том случае, если существует соответствующий технический регламент. Это в основном продукция, идущая на экспорт, – вино, минеральная вода, так как импортирующие их страны требуют сертификат.

Но если отмену списка обязательной сертификации и ввод технических регламентов проводили по примеру других стран, то при выборе объектов регулирования был применен оригинальный подход. В постановлении правительства от 24 февраля 2006 года приводится список стран, чьи технические регламенты можно применять на грузинском рынке. Так, если в страну ввозит продукцию бизнесмен из США, Франции или других стран Организации экономического сотрудничества и развития, Европейского союза и основных торговых партнеров Грузии, то он может следовать своим техническим регламентам без дополнительных оценок или тестирования с грузинской стороны. Больше не требуется обязательно проверять продукцию на соответствие грузинскому ГОСТу. И действительно, зачем такой маленькой стране, как Грузия, тратить свои ресурсы на перепроверку продукции, произведенной там, где на сертификацию выделяется значительно больше средств? Если продукция, соответствующая, скажем, французскому техническому регламенту, не наносит вреда французу, то, очевидно, она не нанесет вреда и грузину.

По словам главы Пааты Гоголидзе, государство в принципе поменяло подход к проверке, считая, что сертифицировать определенные товары бессмысленно: даже если на стадии производства, например, колбасы все соответствует гигиеническим нормам, то это все равно не гарантирует качества – один день неправильного хранения, и продукт становится опасным.

Согласно закону «О качестве и безопасности пищевой продукции», вступившему в силу в январе 2006 года, самостоятельные службы контроля – санитарная, ветеринарная и защиты растений были ликвидированы, все сотрудники уволены, а в новую Национальную службу безопасности пищевой продукции, ветеринарии и защиты растений набрали абсолютно новых специалистов. Новая служба взяла на себя всю ответственность за безопасность и качество продукции.

«Раньше санитарная служба в порту работала очень просто: подплывал корабль с 30 тысячами тонн товара, а из лаборатории уже несли готовую справку за 3,5 тысячи долларов. В самой лаборатории стоял микроскоп 1907 года выпуска, мы даже умоляли сотрудницу продать нам этот раритет, но она отказала. Честно призналась: стыдно же. Самое смешное, что в этом микроскопе даже линзы не было», – вспоминает Эмзар Джгереная, советник министра экономики в 2003–2004 годах.

В основу нового законодательства был положен 178-й регламент Европейского парламента и Совета[[223]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_223" \o ). В результате в законе появились такие принципы, как отслеживание всей цепочки производства[[224]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_224" \o ), сертификация и тестирование частными лабораториями, внешний контроль (так называемые принципы HACCP (от англ. Hazard Analysis and Critical Control Points – анализ рисков и критические точки контроля). На данный момент Национальная служба не занимается внешним контролем, а только готовит к внедрению принципы HACCP и следит за качеством продукции прямо на месте ее продажи.

В законе также заложен график развития контрольной системы. Изначально предполагалось, что Служба начнет осуществлять контрольные функции уже с 2008 года, но затем старт был перенесен на 2010 год. Правительство посчитало невозможным заниматься контролем на том этапе развития экономики, поскольку это могло привести к катастрофическим последствиям. При внедрении принципов HACCP цена на продукцию неизбежно возрастает: предприятиям нужно срочно проводить дорогостоящую модернизацию, подгонять всю инфраструктуру производства под европейские стандарты. Сейчас в стране нет крупных производителей продуктов питания. Как правило, этим занимаются небольшие фермы, по которым очень сильно ударит необходимость внедрения европейской системы качества или они просто «уйдут в тень».

«Когда прибалтийские и восточноевропейские страны переходили на европейскую систему контроля, Евросоюз субсидировал эти страны на 1,5 миллиарда долларов как кандидатов на вступление. Нам таких денег не дают. В тех странах процесс перехода был растянут на 25 лет. Мы не располагаем таким временем. Но, пожалуй, самым важным моментом для нас сейчас станут последствия трансформации. Мы специально ездили в Эстонию, чтобы понять, как там проходил переход на европейскую систему контроля качества продукции. Выяснилось, что после реформы 30 процентов предпринимателей просто обанкротились. Представьте себе, что будет в Грузии. Это ведь не Эстония! Здесь такая справедливая социальная волна будет! Правительство совершит преступление, если сейчас обязуется внедрить европейскую систему контроля», – уверена Лили Бегиашвили.

Таким образом, вступление в силу некоторых положений закона откладывается. Но если какая-то компания хочет экспортировать свою продукцию в Европу, где соответствующие сертификаты качества обязательны, она может добровольно обратиться в Национальную службу с просьбой провести инспекцию.

И все же постепенная адаптация к европейской системе контроля качества необходима Грузии для заключения договора о свободной торговле с ЕС. Согласно плану осуществления политики добрососедства государство должно контролировать как экспортную продукцию, так и внутреннее производство и импортируемые товары.

Не стоит упрекать Грузию в пренебрежении базовыми принципами безопасности. Во-первых, как и в других сферах, коррупция не добавляет безопасности. Во-вторых, быстрее всего получить результаты за счет повышения покупательной способности населения, а не давления на бизнес. Полезнее, если государство направляет свои усилия на то, чтобы у людей появилась возможность покупать более качественную (хотя и более дорогую) продукцию, а не накладывает на бизнес обременительные ограничения, которые можно обойти путем подкупа. Рост благосостояния предъявляет новые требования и к повышению потребительской безопасности. Люди постепенно сами откажутся от некачественных товаров.

В-третьих, добровольная сертификация не отменяет сертификацию как таковую. Многие компании сами в ней заинтересованы – это делает их продукцию более конкурентоспособной. Из 153 аккредитаций, проведенных Единым центром аккредитации за 2006–2009 годы, половина в нерегулируемой области – добровольные. Сертификация перешла в сектор добровольного регулирования, а все, что связано с жизнью и безопасностью людей, переместилось в область сертификационных регламентов.

Наконец, в-четвертых, опыт других стран показывает, что по мере развития экономики естественным путем возникают и новые виды технического регулирования, упрощающего взаимодействие на мировом рынке. Если же законодательство в этой области не будет соответствовать текущему уровню развития экономики, это помешает Грузии производить продукцию, способную конкурировать на европейском рынке.

В реформе стандартизации и сертификации было много важных и новых элементов. Например, было либерализовано создание стандартов. Теперь в Грузии любой желающий может, к примеру, перевести немецкий или любой другой регламент и зарегистрировать его. Также Грузия признает метрологическую проверку соответствующих иностранных органов – измерение, проведенное, например, английской службой мер и весов пригодно без перепроверки для использования в Грузии. И все-таки главное достижение заключается в том, что удалось вовремя наполнить законодательство новым содержанием.

***Результаты***

Исследованием системы лицензирования в течение трех лет до начала реформы занималась Ассоциация молодых экономистов Грузии при поддержке правительства и бизнеса. По ее расчетам, 83 процента документов, требуемых официальными лицами, не имели никакого смысла и использовались лишь для вымогательства денег[[225]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_225" \o ). Несмотря на это, реформа вызывала серьезное политическое сопротивление и неправительственных организаций, и властных групп, и бизнесменов.

«Немногим предпринимателям это нравилось, особенно среди бизнес-элиты. Для большой компании затраты ресурсов (денег, времени) на получение лицензии несущественны, зато это давало им преимущество, была возможность оградить рынок», – поясняет Лежава.

Благодаря сильной политической воле реформа удалась. Во-первых, произошло масштабное сокращение количества лицензий (с 300 до 86) и разрешений (с 600 до 50). Обязательное лицензирование касается лишь той деятельности, которая связана со сферами здравоохранения и государственной безопасности.

«Общая стратегия была проста: лучше без лицензии, чем с лицензией. Из тех 16 процентов, которые остались, одна пятая, наверное, – такие лицензии, которые не удается отменить по политическим мотивам. Стараемся уже три года, пока не получается», – признается Лежава.

Во-вторых, стало возможно выдавать предварительные лицензии и разрешения тем, кто еще только планирует что-то построить или начать производить.

В-третьих, произошло существенное упрощение законодательства, что позволило повысить осведомленность предпринимателей.

«Очень многие бизнесмены до этого просто не знали законов. Они были очень запутанные, множество документов регулировало один и тот же тип деятельности. Если ты хотел начать работу в определенной сфере, то должен был знать как минимум десять–пятнадцать законов. Этим, конечно, пользовались бюрократы – деньгами карманы набивали», – говорит Звиад Чеишвили.

Сейчас исчерпывающий перечень существующих лицензий и разрешений содержится в одном законе, и введение новых другими нормативными актами не разрешается.

«Раньше министерства подзаконными актами могли ввести какие-то новые барьеры, например, потребовать справку. Эти акты невозможно было даже сосчитать, их было больше тысячи. Мы это все ликвидировали. И в законе четко прописали все процедуры», – поясняет Лили Бегиашвили.

Закон также установил единые правила и сроки: не более 20 дней на выдачу разрешений, не более 30 дней – на лицензии. Введен принцип «одного окна»: предпринимателю для оформления и получения лицензии больше не надо ходить по разным инстанциям. Сбором документов в различных государственных структурах занимается само государство. Также законодательно закреплен принцип «молчание – знак согласия». Если раньше бизнесмен подавал заявку на выдачу лицензии и не получал никакого ответа, то это означало, что ему отказано. Сейчас же это означает прямо противоположное: если в положенный срок нет ответа, значит, можно начинать деятельность. Тем самым стимулируется работа чиновников. В случае отказа в выдаче лицензии ответ должен быть аргументирован. Если же государственный служащий нарушил процедуру, то он подлежит увольнению без права восстановления на этой работе в течение пяти лет.

Изменилась и форма проверки соответствия условиям лицензии. Раньше проверяющий мог прийти к бизнесмену в любое время и лишить его лицензии даже за нарушения, не имеющие к ней никакого отношения. Это все равно что запретить врачу заниматься лечебной практикой, если он нарушил правила дорожного движения. После реформы лицензиат самостоятельно раз в год предоставляет отчет о своих условиях работы, и если они отличны от тех, при которых была выдана лицензия, или у проверяющего органа возникли сомнения, то только тогда разрешается государственная проверка.

«Конечно, всегда есть пространство для улучшения, но основополагающие принципы уже заложены. И тот уровень, с которого надо продолжать дальнейшее развитие, уже очень высок», – уверена Бегиашвили.

Но несмотря на то, что реформа была крайне важна, поскольку непосредственно влияла на бизнес-климат в стране, об этих изменениях мало говорили. Кроме заседания правительства, на котором президент объявил об успешной подготовке пакета основных законов в сфере лицензирования, практическая информация в бизнес-среду не транслировалась. По мнению Бегиашвили, это было упущение:

*Каха [Бендукидзе], мы, все правительство совершили очень большую ошибку: для реформы нужен был соответствующий пиар. Но у нас просто не было времени все объяснять: после этой реформы мы сразу же перешли к другой, и опять в том же графике. Более того, нам казалось, что, раз мы работаем, все об этом знают.*

**Финансовая реформа**

Частая перестановка кадров стала отличительной чертой стиля руководства страны. Делалось это, чтобы оптимизировать работу государства и адаптироваться к социальным настроениям.

Во время премьерства Зураба Ногаидели (2005–2007 годы) в Грузии было проведено много ключевых реформ, но политические трудности ноября 2007 года и последующая избирательная кампания потребовали, по словам Саакашвили, «новой энергии и новой силы для проведения реформ и осуществления социально-экономических программ». 22 ноября 2007 года парламент Грузии утвердил нового премьер-министра Владимира (Ладо) Гургенидзе, с именем которого стали связывать финансовую реформу. Вот как его характеризует сам Саакашвили:

*Это самый успешный грузинский бизнесмен, один из самых современных грузинских бизнесменов, который получил западное образование, имеет опыт работы в Англии и США, который смог оживить абсолютно мертвый грузинский банковский сектор, создать успешную финансовую структуру, первым вывести акции грузинского банка на Лондонскую фондовую биржу. Нам нужна такая энергия, такая модель успеха, менеджер такого уровня**[[226]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_226" \o ).*

Внести изменения в финансовое законодательство Бендукидзе пытался еще в 2006 году:

*Поправки в финансовых актах были ситуативными. Мы давно хотели внести в них принципиальные изменения, но в первый раз это закончилось ничем: получалось, я в одиночку противостоял большой части парламента под крылом Бурджанадзе. Второй раз мы действовали уже вместе с Гургенидзе. Он понял, что это его главное дело, и эту реформу он начал очень активно продвигать.*

По масштабам первый пакет изменений не шел ни в какое сравнение с тем, что было подготовлено во второй раз. В 2006-м речь шла о небольшой либерализации некоторых процедур, да и политические приоритеты были другими. 5 января 2008 года Саакашвили во второй раз победил на президентских выборах, о мировом финансовом кризисе тогда еще не было и речи – объективно, это был оптимальный период для начала серьезной финансовой реформы. Практически круглосуточная работа длилась три-четыре месяца. Рассказывает Бендукидзе:

*Когда мы готовили пакет законов, я еще был министром по координации реформ, а в парламенте его представлял уже Гургенидзе (я к тому моменту стал главой Госканцелярии**[[227]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_227" \o )). И мы пару раз вместе приходили в парламент, что вызвало бурю негодования: мол, кто я такой, мое дело – перебирать бумаги в канцелярии. Причем группа сопротивления выбрала тактику быстрого прохождения закона, чтобы мы не успевали отреагировать, учесть все замечания. Например, первое чтение законопроекта было в понедельник, а второе назначали на среду. Тогда я стал отправлять в парламент своих сотрудников, которые записывали все комментарии и замечания. Потом мы вместе все анализировали и правили до поздней ночи. Я уходил передохнуть. В это время заступала ночная смена, всё окончательно дорабатывали и рано утром мне отправляли результаты на почту. Я читал, правил, отправлял итоговый вариант на распечатку, и его уже относили в парламент. В результате противники закона сами способствовали ускорению его принятия.*

Пакет из более чем двадцати законопроектов в области финансов был утвержден парламентом к апрелю 2008 года.

***Гургенидзе Владимир (Ладо)***

*Родился 7 декабря 1970 года в Тбилиси. Окончил экономический факультет Тбилисского государственного университета. После этого продолжил образование в США, где закончил колледж Миддлбери и получил ученую степень магистра делового администрирования Школы бизнеса при университете Эмори. Более десяти лет занимал руководящие должности в различных европейских инвестиционных банках. По возвращении в 2004 году в Грузию был назначен генеральным директором Банка Грузии, а в мае 2006 года занял пост председателя наблюдательного совета и президента банка. C ноября 2007 по октябрь 2008 года занимал пост премьер-министра Грузии. В настоящее время – президент Народного банка Грузии и председатель наблюдательного совета крупнейшего банка Руанды – Kigali.*

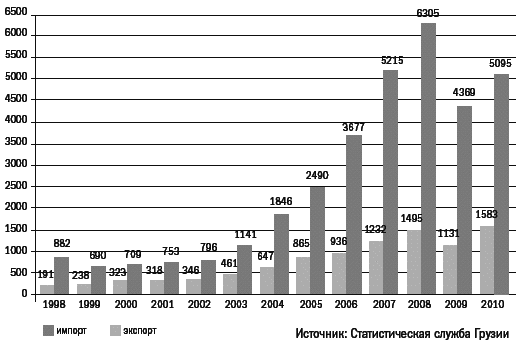
Первая составляющая реформы касалась так называемой Свободной индустриальной зоны (СИЗ). Еще 3 июля 2007 года в рамках закона «О свободных индустриальных зонах» было определено, что СИЗ – это территория с определенными границами площадью не менее 10 гектаров и с дополнительным льготным режимом, на которую не распространяется компетенция органов местного самоуправления. Создание СИЗ возможно только в четырех городах Грузии: Тбилиси, Кутаиси, Батуми и Поти. Только правительство может организовать такую зону: либо оно само устраивает тендер на покупку участка (с налоговыми льготами), либо владелец земли, решивший создать СИЗ, идет с этим предложением к правительству.

***Таможенный кодекс***

*В 2007 году в Грузии начал действовать новый таможенный кодекс, в соответствии с которым государство максимально открыло границы для перемещения товаров. Все квоты на экспорт и импорт были отменены. Вместо 16 различных таможенных тарифов, максимальный из которых был равен 35 процентам, введены были три: 0, 5 и 12 процентов. Причем нулевой тариф распространялся на 90 процентов товаров. Таким образом, средний импортный тариф равнялся 1,5 процента, это один из самых низких показателей в мире. Это, безусловно, сыграло свою роль в сохранении высоких темпов товарооборота и в условиях эмбарго, и в кризисный послевоенный год.*

*С 2011 года таможенный кодекс прекратил свое существование, его нормы стали частью обновленного налогового кодекса. Налог на импорт в отношении большинства товаров по-прежнему остается нулевым, тарифная ставка на продукты питания и строительные материалы составляет 5 или 12 процентов.*

***Внешняя торговля, 1998–2010 гг. (млн долл.)***



Источник: Статистическая служба Грузии

В свободной зоне обязательно должны быть производственные предприятия – отели, например, там строить нельзя. Таким ограничением власти пресекают попытки отмывания денег, которых опасались некоторые противники этой идеи. Сюда ввозится сырье из-за границы, перерабатывается, после чего продукция экспортируется. В СИЗ помимо национальной грузинской валюты можно вести бухгалтерскую отчетность и расчеты в иностранной валюте. Это позволяет существенно снизить инвестиционный риск нестабильного инфляционного фона, который, к сожалению, по-прежнему актуален: несмотря на то что в 2009 году среднегодовая инфляция опустилась до 1,7 процента, в 2010 году ее уровень достиг 7,1 процента. Но все-таки это заметно ниже среднего значения 2005–2008 годов – 9,2 процента.

Абсолютно все предприятия внутри СИЗ освобождаются от НДС с экспорта, ввозимых грузов и экономических операций внутри зоны, а также от налога на имущество.

Идея торгово-транзитного потенциала не только внутри, но и за пределами СИЗ была развита в 2008 году путем создания специального режима таможенного склада, способствующего развитию торговли в регионе. Теперь предприниматель может завозить в Грузию товар, складировать его, а затем продавать в третью страну, и это не будет облагаться налогом вообще. Единственная плата – сбор за квадратный метр складских помещений. Так, если компания закупает материал на Украине, перерабатывает его в Грузии и продает готовую продукцию в Турцию, она освобождается от налога на прибыль.

Первая СИЗ в стране появилась на территории, прилегающей к порту Поти в Западной Грузии. Порт, а также более 300 гектаров прилежащих земель приобрел инвестиционный фонд RAK (ОАЭ), который в июне 2008 года начал создавать свободную индустриальную зону под названием Rakia Georgia. Во втором квартале 2008 года (одном из наилучших по совокупному результату: больший размер привлеченных инвестиций фиксировался только однажды, в четвертом квартале 2007 года – 703 миллиона долларов) более 20 процентов прямых иностранных инвестиций в Грузию пришло из ОАЭ (почти 124 из 605 миллионов долларов). Но события, которые развернулись, в том числе и в Поти, буквально через два месяца после этого, конечно, не способствовали привлечению инвесторов[[228]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_228" \o ). Тем не менее во втором полугодии 2008 года из Эмиратов в Грузию поступило еще 104 миллиона долларов, продолжилось финансирование и в 2009 (163 миллиона долларов) и 2010 (40 миллионов долларов) годах. Свободная индустриальная зона Поти официально вступила в строй 15 ноября 2010 года, когда службе по доходам был передан новый таможенный комплекс, но здесь работают пока только две компании, несмотря на то что зарегистрированы, по словам оператора, 35 (из Грузии, Ирана, Армении, Азербайджана, Турции, Чехии и США). Планируется, что в течение трех-четырех лет будет построен новый портовый терминал и учреждено 450 предприятий, где будет трудоустроено от 5 до 20 тысяч человек[[229]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_229" \o ).

Большие надежды возлагают и на другую СИЗ: в начале 2009 года в Кутаиси египетская компания Fresh Electric Company совместно с грузинской Georgian International Holding начала работу над созданием на месте бывшего Кутаисского автомобильного завода свободной индустриальной зоны площадью 27 гектаров. На этой территории в течение нескольких лет планируется возвести 12 заводов и фабрик, которые будут производить сантехнику, мебель, текстиль, керамические изделия, электротехнику. Предполагается, что, когда проект стоимостью 2 миллиарда долларов будет реализован[[230]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_230" \o ), в этой свободной индустриальной зоне появится до 15 тысяч рабочих мест[[231]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_231" \o ).

За 2009 год египетский владелец вложил всего 56 миллионов долларов, а за 2010-й – 18 миллионов. Продукция, выпущенная в Кутаисской свободной экономической зоне, – бытовая техника с маркировкой «Сделано в Грузии» – с 2010 года стала экспортироваться на Украину и в Азербайджан. Но называть проект успешным еще рано.

Вторая часть финансовой реформы заключалась в дальнейшей налоговой либерализации.

В законодательство Грузии – по аналогии с люксембургским законом о холдингах – включено понятие международной финансовой компании. Это организация, которая занимается финансовыми видами деятельности и получает не больше 10 процентов прибыли в Грузии. Зарегистрированная в Грузии компания (причем нет необходимости в лицензии Нацбанка) может быть транснациональной, то есть получать более 90 процентов своих доходов от деятельности за пределами страны (например, импортировать товары из Анголы и экспортировать их в Шри-Ланку). Такие компании освобождаются от налога на прибыль. Частные лица – резиденты Грузии тоже не платят налога на доходы, полученные за пределами страны.

Третья часть финансовой реформы была направлена на создание общей макроэкономической стабильности в стране.

Законом «О глобальной конкурентоспособности» от 14 марта 2008 года был введен принцип обязательного профицита бюджета, то есть государство при планировании бюджета не имеет права делать его дефицитным. Такое решение невозможно без фондов благосостояния. И хотя в макроэкономическом отношении эта идея чрезвычайно важна, политический расклад накануне парламентских выборов 21 мая 2008 года был таков, что на подготовку лобовой атаки не было ни времени, ни ресурсов. Но эту идею удалось очень аккуратно провести в пакете с другими.

С апреля 2008 года началось накопление средств в двух фондах: Стабилизационном и Фонде будущих поколений. Из первого (меньшего) можно брать деньги только при ухудшении экономической ситуации – для решения циклических проблем экономики. Из второго – только в случае войны либо воссоединения Абхазии и Южной Осетии с Грузией – для реабилитационных проектов в этих регионах. Никто, конечно, тогда не предполагал, что эти фонды в скором времени окажутся так кстати.

«Война случилась буквально через три месяца после того, как фонд был создан, и деньги мы оттуда забрали. В принципе это сыграло, конечно, положительную роль – сентябрь мы смогли прожить практически за счет тех средств», – признается Бендукидзе.

Правительственное обязательство сдерживать инфляцию путем недопущения дефицита бюджета подкреплялось и законодательными требованиями к Национальному банку Грузии (НБГ): была введена персональная ответственность его главы за уровень инфляции в стране. Если в течение четырех кварталов среднегодовой показатель прироста потребительских цен превышает 12 процентов, он лишается должности.

Но в очередной раз жизнь заставила адаптировать первоначальные идеи к действительности. Во-первых, произошла война с Россией в августе 2008 года, а во-вторых, стремительно развивался мировой финансовый кризис, пиком которого стало банкротство в сентябре 2008 года одного из мировых лидеров инвестиционного бизнеса – американского инвестиционного дома Lehman Brothers[[232]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_232" \o ). Такие потрясения вынудили грузинское правительство откорректировать свою финансовую политику, но, даже несмотря на ряд изменений в законодательстве, 18 декабря 2009 года закон «О глобальной конкурентоспособности» был отменен. Не осталось ни законодательного требования профицита бюджета, ни инфляционного потолка. Также произошел возврат к традиционной структуре финансовых институтов, которая претерпевала изменения в рамках реформы.

Владимир Папава, в 1994–2000 годах министр экономики Грузии, эксперт Грузинского фонда стратегических и международных исследований, описывает этот процесс так:

*Еще весной 2006 года руководство Грузии намеревалось урезать полномочия Национального банка Грузии и с этой целью подготовило проект изменений в закон об НБГ, согласно которым функция банковского надзора передавалась агентству, специально созданному для этой цели. В результате противостояния со стороны руководства НБГ и финансово-бюджетного комитета парламента осуществить эти планы не удалось. Весной 2008 года, когда президент НБГ уже ушел в отставку и его обязанности исполнял вице-президент, правительство воспользовалось моментом и (несмотря на противостояние парламентского комитета) отстранило НБГ от осуществления банковского надзора, оставив ему единственную функцию – регулирование инфляции**[[233]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_233" \o ).*

До реформы Национальный банк контролировал деятельность коммерческих банков и определял монетарную политику в стране. В апреле 2008 года контрольная функция была передана специально созданному при НБГ Агентству финансового надзора (АФН). Помимо коммерческих банков в ведении АФН оказались также страховые компании, брокеры и фондовая биржа. Ранее контроль этих финансовых институтов осуществляла Служба финансового мониторинга (СФМ). Таким образом, от Нацбанка требовалось только сдерживать инфляцию и, если это не мешает основной цели, способствовать экономическому росту. АФН осуществляло надзор над финансовыми организациями, а у СФМ оставалась задача предотвращать отмывание денег.

Такое разделение должно было повысить эффективность контроля: практически бесполезно проверять счета холдингов, компаний с множественными структурами по отдельности. Bank of Georgia, к примеру, имеет и свою брокерскую компанию, и долю в бирже. Так что одному регулятору проще: когда этим занимаются несколько структур, общей картины не видно. Но с 1 декабря 2009 года АФН полностью вошло в состав Нацбанка.

По словам бывшего руководителя АФН Левана Готуа, это объединение – результат лишь политического решения, которое влечет за собой только административные изменения: «Философия при этом никак не меняется».

По сути, возврат контрольных полномочий Нацбанку – ни хорошо, ни плохо. Конечно, постоянные перемещения могут вызвать какую-то растерянность, но не более того.

Помимо общих структурных изменений всей финансовой отрасли, нововведения коснулись и фондового рынка отдельно. Проблема предыдущего законодательства была в том, что в течение десяти лет его писали совершенно разные люди, и результат получился довольно неуклюжим, хотя оно и не мешало компаниям размещать свои акции на бирже. Но пробираться через тернии законодательства было интересно только таким людям, как Ладо Гургенидзе, который последовательно занимал руководящие посты в компаниях Caucasus Energy and Infrastructure, Bank of Georgia, Liberty Consumer, People’s Bank of Georgia. Именно он смог добиться вывода своих компаний на грузинскую биржу всего за пять-шесть недель.

Реформа создала своего рода основу институционального подхода к развитию фондового рынка. Были убраны лишние ограничители и препятствия. Раньше право торговать ценными бумагами на грузинской фондовой бирже получал только тот, кто был ее партнером. Конечно, эту норму ликвидировали. Теперь котироваться тут могут все финансовые институты, но не частные лица; последним предоставлена возможность, которой раньше не было: продавать и покупать ценные бумаги напрямую вне биржи. До этого частному лицу требовалось проводить трансакцию исключительно через брокера.

Раньше финансовые компании не имели права торговать своими акциями одновременно на нескольких биржах, сейчас это разрешено. Ограничение на торговлю на бирже только в национальной валюте также было снято. Согласно новому закону в Грузии может быть несколько фондовых площадок. Упрощен процесс размещения акций. Компании, чьи акции котируются на общепризнанных мировых биржах, автоматически могут выходить и на грузинский фондовый рынок. До этого требовалось проходить процедуру, аналогичную первичному размещению (IPO).

В перспективе у правительства есть план создать единый финансовый кодекс, объединяющий все законодательство в области финансовых институтов. Пока же сохраняется проблема нестыковок между некоторыми законами, прежде всего из-за различий в терминологии и пересечения сфер ответственности.

Фондовый рынок в Грузии по-прежнему небольшой, но реформой и не ставилась задача раздувать его искусственно. Нынешние его объемы вполне соответствуют уровню развития экономики и сопоставимы с показателями некоторых других стран[[234]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_234" \o ). Другое дело, что реформа облегчила доступ на грузинский фондовый рынок иностранным игрокам.

В рамках финансовой реформы также удалось продолжить работу над изменениями в законе «О предпринимателях».

Постепенное упрощение процесса регистрации предприятия началось еще в 2004 году. Процедуры регистрации в суде, а затем – в налоговых органах были объединены. Фактически был реализован принцип «одного окна». С 2008 года больше не требуется обязательный уставный капитал, устав[[235]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_235" \o ), собственная печать, а также обязательное нотариальное заверение учредительных документов. Сейчас, чтобы открыть бизнес в Грузии, нужно только желание; например, индивидуальное предпринимательство зарегистрируют незамедлительно по предоставлении документов в Агентство публичного реестра, которое занимается этой процедурой с 2010 года вместо налоговых органов. Заметим, что особой разницы в том, за какое время зарегистрируют фирму – за пять минут или за пять дней, нет. Это, скорее, индикатор того, насколько государство заботится о бизнесе – причем не только малом, но и любом другом.

«Весной 2009 года я регистрировал в Грузии некоммерческую организацию, и это заняло всего три минуты. Когда я рассказываю об этом в России, мне никто не верит. Для перерегистрации своей организации в России мне потребовался ровно год», – делится бывший российский журналист Олег Панфилов, сейчас живущий в Грузии.

Изменения коснулись также правил реорганизации, ликвидации и управления. Более защищенными стали интересы как кредиторов, так и соучредителей компании. Фактически произошла полная либерализация внутренней структуры предприятия. Практически везде, где раньше закон жестко предписывал, сейчас появилась уступка: «Если иное не предусмотрено уставом». Важным нововведением стала возможность переносить бизнес из другой страны, не закрывая его, что делает Грузию еще более привлекательной для иностранных инвестиций.

Серьезно изменили и закон о несостоятельности. «Банкротство – это один из самых интересных юридических феноменов, это узаконенный бандитизм. Для меня было очень интересно работать над этим документом. Нужно было придумать самую справедливую процедуру ущемления чьих-то прав собственности», – рассказывает Бендукидзе.

Существовавший до реформы закон, фактически калька немецкого, был написан настолько невнятно, что его сути часто не понимали даже судьи. Многочисленные попытки иностранных комиссий (из Новой Зеландии, Великобритании, той же Германии) внести в него изменения не увенчались успехом. В законе, который был принят в апреле 2008 года и вступил в силу в августе того же года, изменилось абсолютно все, вплоть до названия. Раньше он назывался «О делопроизводстве по банкротству». Но реформаторы решили убрать, во-первых, негативную окраску, которое придает слово «банкротство». Во-вторых, теперь документ регулирует не только банкротство, но и процесс реабилитации компании. Так что закон получил название «О делопроизводстве по несостоятельности бизнеса». Работа над ним велась под руководством Бендукидзе на протяжении почти четырех лет.

Его заместитель в 2004–2008 годах юрист Кетеван Кокрашвили вспоминает: «Проект постоянно менялся. Мы создавали проект закона, потом меняли его, начинали заново, опять меняли, и так много раз, потому что нам надо было поспеть за изменчивой ситуацией в стране».

Основная команда состояла из шести человек (помимо сотрудников аппарата министра по координации реформ, в законотворчестве активное участие принимал член парламентского комитета по юридическим вопросам Павле Кублашвили), но экспертизу новый закон проходил среди теоретиков, адвокатов, судей и экспертов грузинского отделения Агентства США по международному развитию (USAID).

«Мы меняли пункт за пунктом и в результате получили абсолютно новую, неизвестную Грузии процедуру. Потом уже обнаружили, что, оказывается, приблизительно такая процедура существует и в других странах. Например, схожий вариант оказался в Колумбии[[236]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_236" \o ). Хотя мы даже не подозревали об этом», – продолжает Кокрашвили.

Насколько предыдущий закон не соответствовал грузинским реалиям, можно судить по тому, как часто он применялся: за всю историю его существования[[237]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_237" \o ) в Грузии было зафиксировано всего три случая, когда к нему обращались (причем в одном из них дело не было доведено до конца). Остальные компании просто замораживали свою деятельность. Прежний закон всячески старался защитить должника, который имел много возможностей бесконечно растянуть процесс погашения долгов.

Новые нормы одновременно защищают интересы как должника, так и кредитора. Процесс банкротства предприятия очень четко прописан, и ничто не может помешать уложиться в законодательно установленные сроки. Так, по закону суд должен принять решение в течение двух дней после подачи заявления о банкротстве. Если заявление одобрено, то в течение 30 дней суд назначает первую встречу с кредиторами, выбирает попечителя и запрещает проводить любые меры принуждения в отношении этого предприятия. Все остальные дела, которые возбуждены против организации, приостанавливаются или объединяются судом в общее дело о несостоятельности.

На собрании кредиторов заслушивается доклад попечителя, а также создается так называемый примирительный совет из трех человек: представителя кредитора, представителя должника и третьего, выбранного обеими сторонами. В случае если стороны не могут прийти к согласию по поводу третьей кандидатуры, то выбор делает суд. По сути, этой нормой был реализован принцип арбитража ad hoc, который не удалось применить в налоговых разбирательствах[[238]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_238" \o ).

Задача примирительного совета – на 30-й день после созыва выбрать инструмент несостоятельности: ликвидацию, реабилитацию или же прекращение дела, например, если у предприятия есть какие-то договоры, по исполнении которых оно получит большую прибыль. Процедура реабилитации значительно проще и к тому же реже применяется, так что основное внимание закон сосредотачивает на процедуре ликвидации.

На 30-й день после принятия решения о ликвидации назначается первый аукцион (всего аукцион проводится три раза, причем в двух первых предприятие продается как целый хозяйственный комплекс – продавать по частям его нельзя). На первых торгах цена предприятия должна быть не ниже минимума суммы требований кредиторов. На втором аукционе цена опускается, но не может быть ниже, чем требования кредиторов по обязательствам, обеспеченным залогом имущества должника. Если и во второй раз не удалось продать предприятие, то проводятся третьи торги, на которых компания должна быть продана в любом случае. Для этого могут быть устроены аукционы разных типов, например голландский, когда потенциальные покупатели понижают, а не повышают ставки, или скандинавский, где участники делают платные ставки, а цена возрастает с заранее зафиксированным шагом.

Наверное, самым важным усовершенствованием закона стало существенное расширение прав кредиторов по обязательствам. Например, они могут накладывать вето на решение остальных кредиторов или препятствовать реорганизации. Если даже один кредитор выступает против реабилитации, то остальные кредиторы могут добиться ее только в двух случаях: или выплатить ему долг заемщика, или вернуть залог за кредит. Также в случае, если второй аукцион был безрезультатным, кредиторы по обязательствам могут забрать залог должника в собственность, не дожидаясь третьего аукциона, когда эта собственность будет продаваться по частям.

Права обеспеченных кредиторов значительно усилены и в том, что касается приоритета платежей. На первом месте стоят новые кредиторы, которым предприятие задолжало уже после начала процедуры банкротства (возникновение такого долга возможно только с согласия кредиторов по обязательствам). Далее в списке идут судебные и административные траты (например, расходы на попечителя), затем требования кредиторов по обязательствам, налоговые задолженности и необеспеченные кредиты.

Важно то, что по новому закону судьи фактически не так активно участвуют в процессе о несостоятельности, как раньше. Они только удостоверяют те решения, которые, по сути, принимает примирительный совет. И в результате такие процессы чаще ведут не к банкротству, а к реабилитации, так как стороны более автономны и у них больше шансов договориться между собой.

Закон распространяется не только на вновь возникающие дела, но и регулирует процедуры банкротства и реабилитации, начавшиеся еще до его принятия. Два года, что он действует, – это небольшой срок для оценки его эффективности: суды еще не наработали практику, прецедентов не так много. Тем не менее есть свидетельства начавшихся сдвигов: сейчас рассматриваются 32 из 63 дел, инициированных по закону о несостоятельности (вспомним, что по старому закону таких дел было всего три).

На нынешнем этапе развития экономики Грузии первоочередными становятся такие критерии законодательства о несостоятельности бизнеса, как простота юридической техники и скорость проведения процедур. Все это и нашло отражение в новом законе. Но Кокрашвили убеждена, что еще предстоит многое изменить в этой области:

*Закон о несостоятельности, как и закон о предпринимателях, – переходные, хотя и успешно работающие. Со временем, надеюсь, в обществе возникнут другие потребности, появятся другие приоритеты, и, наверное, уже через несколько лет эти законы опять будут нуждаться в дополнениях и изменениях.*

Сложно и рано оценивать результаты финансовой реформы количественно: и война, и кризис сильно повлияли на ее продвижение. Но крепкую основу для дальнейшего развития эта реформа заложила уже сейчас.

**Глава 6  
Как свобода меняет страну**

На первом заседании парламента после Революции роз Михаил Саакашвили заявил, что у Грузии есть уникальный шанс для реформ, так как страна имеет «реформаторских президента, правительство и парламент»[[239]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_239" \o ). Жизнь показала, что Грузия этот шанс не упустила.

В свое время Эдуард Шеварднадзе, возглавив советский МИД, сделал возможным обновление этой структуры и внешнеполитической риторики Советского Союза. Но, возглавляя независимую Грузию, он не сумел полноценно обновить страну.

Саакашвили к власти привела улица. У него не было обязательств перед властными группами, которыми обычно обременен политик, занимающий самый высокий государственный пост. К тому же высшее образование он получал в другой стране – Украине, – избежав тем самым влияния кругов, которые начинают формироваться в студенческой среде и воздействуют на чиновника в будущем. Именно «инородность» позволила Саакашвили за семь лет, что прошли после Революции роз, осуществить беспрецедентный поворот, не оглядываясь назад.

Вне зависимости от того, как относиться к нынешней власти в Грузии, ее методам и средствам, необходимо признать: реформ много, они проводятся повсеместно и они результативны.

Лакмусовая бумажка – Автономная Республика Аджария.

Совсем недавно Аджария была практически государством в государстве. Со своими границами не только с Турцией, но и с остальной Грузией, собственными вооруженными силами, правителем и парламентом, независимыми экономическими структурами и внешней политикой, результатом которой в декабре 2003 года стало упрощение визового режима между этой автономной республикой и Россией, с которой у нее нет общих границ (изменения не коснулись визового режима между Россией и Грузией). В центре Батуми находилась резиденция бессменного главы Аджарии Аслана Абашидзе, на крыше которой круглосуточно дежурили снайперы, а территория вокруг самого здания была единственным нормально освещенным местом во всем городе. Батумцы вспоминают, как центральную улицу нередко полностью перекрывали, чтобы сын Абашидзе мог в одиночестве кататься на своем спортивном автомобиле[[240]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_240" \o ).

Прошло всего семь лет, и теперь Аджарию не узнать. Отстраивают дороги, реставрируют старый город, приводят в порядок коммуникации, более полувека функционировавшие без обновления.

Символично, что приватизационный процесс после революции стартовал именно с Аджарии, где с советского времени и до свержения Абашидзе случаи передачи государственных объектов в частную собственность были единичными. Я была свидетелем того, как к нынешнему председателю правительства Аджарии Левану Варшаломидзе подошел незнакомый ему турецкий бизнесмен и поблагодарил за то, какие условия сейчас созданы в Грузии для ведения бизнеса. Не менее символично и то, что в здании бывшей резиденции Абашидзе расположился перенесенный из Тбилиси Конституционный суд. Кульминацией процесса воссоединения республики с остальной Грузией, пожалуй, можно считать официальную церемонию празднования нового 2010 года в Батуми, которую сопровождал грандиозный концерт с участием таких мировых звезд, как Зураб Соткилава и Хосе Каррерас. В 2011 году на такую же церемонию приехал знаменитый итальянский тенор Андреа Бочелли.

В Батуми и по всей республике обустраивают курортные территории. По подсчетам правительства Аджарии, к 2012 году только в новых гостиницах первой линии будут работать от 5 до 8 тысяч сотрудников. Вдоль побережья по городу протянется морской бульвар длиннее любого европейского[[241]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_241" \o ), который уже украшают подаренные одним арабским шейхом пальмы[[242]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_242" \o ). По словам Саакашвили, Батуми, в котором открывается дельфинарий, новый концертный зал, современные гостиницы, в скором будущем станут завидовать не только города Черноморского региона, но и Ницца с Барселоной[[243]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_243" \o ).

Удивить, опередить, быть самыми-самыми – все это черты грузинского менталитета, которые проявились в местных реформах. Не без основания президент так часто в своих выступлениях с гордостью рассказывает о высоких оценках, данных Грузии международными организациями. Грузия занимает первое место в рейтинге Transparency International по скорости избавления от коррупции за 2003–2009 годы, четвертое место в мире – по легкости налогового бремени, по оценкам журнала Forbes в 2009 году, 12-е место – в списке стран с лучшими условиями для ведения бизнеса, по оценкам Doing Business 2011[[244]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_244" \o ).

По мнению Кахи Бендукидзе, стремление вырваться вперед в таких рейтингах – весьма продуктивная тактика:

*Очень важно все время стремиться обогнать другие страны. Не знаю, как сейчас в правительстве, но у нас в свое время была такая задача: стать первыми в рейтинге Doing Business. При этом дело не в том, чтобы искусственно подогнать законы к требованиям рейтинга, – это бессмысленно, потому что критерии меняются. Важно вообще обращать внимание на такие вещи, и тогда реформа отразится и в соответствующих рейтингах.*

Саакашвили косвенно подтверждает мнение Бендукидзе:

*Судя по результатам, ни один из прежних рецептов и ни одна из экономических политик не дали такого экономического роста и не были настолько оправданны и настолько плодотворны, как максимально либеральное, базирующееся на принципе свободы построение новой экономики»**[[245]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_245" \o ).*

Грузии повезло, что сторонники экономической свободы имеют в правительстве настолько прочные позиции, что эта идеология выступает как приоритетная на протяжении вот уже второго президентского срока. Стремление воплотить в своей стране эти принципы и обеспечило столь высокие результаты. Ну и, конечно, «роль личности в истории».

**Роль личности в истории**

Сейчас в Грузию без визы могут въезжать граждане более 80 государств. А достигнуто это было так. В 2004 году Бендукидзе предложил президенту отменить визы для развитых стран:

*Зачем нам проверять гражданина, например, Швейцарии, какая нам от него угроза? Мы обсудили детали и решили, что если русские пойдут нам навстречу, то мы и для них отменим визы, если нет – то просто будем давать им визы на границе (что и было в результате сделано, а для Евросоюза, США, Канады, Японии и других стран мы ввели безвизовый режим**[[246]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_246" \o )). Саакашвили идея очень понравилось, он поручил этим заняться министру иностранных дел Саломе Зурабишвили.*

*Прошло полтора месяца, я опять прихожу к президенту, опять предлагаю это сделать. Он: «А что, разве это до сих пор не сделано?» И опять позвонил Зурабишвили, которая сказала, что есть какие-то трудности. На заседании правительства я подошел к ней, спросил, в чем проблема. Как выяснилось, она считала, что против этого будет МВД. Я взял ее за руку, подвел к министру внутренних дел Вано Мерабишвили, говорю: «Вано, ты будешь против?» Он: «Почему я должен быть против? Давай, конечно, так и сделаем». Так у нас это и получилось.*

Да, Каха Бендукидзе – необычный человек. Сначала талантливый микробиолог, затем преуспевающий бизнесмен, подлинный государственный деятель. Но полностью реализоваться в общественно-политическом отношении Бендукидзе смог только лишь среди единомышленников во власти. Вряд ли, оставшись в России, он пополнил бы список выдающихся реформаторов.

Экономист Андрей Илларионов, первый заместитель руководителя Рабочего центра экономических реформ при правительстве РФ (РЦЭР) в 1992–1993 годах, так вспоминает о первых встречах с Бендукидзе:

*Я познакомился с Кахой Автандиловичем в 1992 году, когда был создан клуб «Взаимодействие»**[[247]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_247" \o ). В этом клубе было 150–200 членов: журналисты, ученые-исследователи, депутаты, бизнесмены, политические деятели, члены реформаторского правительства. Клуб был задуман в качестве некоторого инструмента передачи информации о произведенных реформах со стороны российского правительства – общественности. И вот буквально через несколько заседаний, которые происходили раз в месяц-два, где выступали министры, вице-премьеры, и. о. премьера, было нетрудно обратить внимание на человека, называвшего себя бизнесменом. Но этот человек задавал такие вопросы, которые не задавали не только представители российского правительства, но и специалисты со степенями. Однажды этот бизнесмен подошел ко мне и стал узнавать разницу между денежными агрегатами М3 и М4**[[248]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_248" \o ). Должен сказать, что я не сразу вспомнил все, что входит в один и другой агрегат, и у нас состоялась увлекательная беседа по поводу того, чем же они друг от друга отличаются. И это был человек, который занимался не экономическими реформами, – это человек, который занимался бизнесом и который по образованию был биологом**[[249]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_249" \o ).*

В 1990-х годах в России Бендукидзе называли олигархом, то есть человеком, принадлежащим к узкому кругу лиц, обладающих властью благодаря высокой концентрации собственности и действующих в личных интересах, а не на благо общества. На самом деле крупный российский промышленник Бендукидзе свою роль видел отнюдь не только в бизнесе и ставил перед собой задачи, выходящие за рамки олигархических. «Не любит он политику, но считает, что, пока не будет сформировано гражданское общество, без участия в ней не обойтись», – писали о Бендукидзе в 1994 году[[250]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_250" \o ).

Бендукидзе практически сразу после начала реформ в России осознал необходимость создания лоббистской структуры, способной отстаивать интересы большого бизнеса цивилизованным путем. Еще в конце 1993 года он вместе с Иваном Кивелиди[[251]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_251" \o ) создал объединение «Круглый стол бизнеса России». Участвовал в группе «Предпринимательская политическая инициатива – 92» вместе с Михаилом Ходорковским, Владимиром Гусинским и другими. В мае 1995 года Бендукидзе вступил в гражданский комитет «Право на выбор», объединявший политиков, предпринимателей и политологов. Вместе с Петром Авеном, Олегом Дерипаской, Владимиром Лисиным, Владимиром Потаниным, Михаилом Фридманом, Михаилом Ходорковским, Анатолием Чубайсом и другими участвовал в форуме российско-американской деловой элиты RAND, впервые проведенном в 1997 году. В октябре 2000 года стал членом Совета по предпринимательству при правительстве РФ, а в ноябре того же года вошел в состав бюро Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП). В качестве главы комитета по налоговой и бюджетной политике РСПП Бендукидзе был одной из ключевых фигур во взаимодействии бизнеса с властью.

Согласно рейтингу агентства Vox Populi, в 2006 году, уже находясь за пределами России, Бендукидзе занимал 33-е место среди 50 самых влиятельных российских бизнесменов[[252]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_252" \o ).

Бывший член комитета по налоговой и бюджетной политике РСПП Юрий Кузнецов уверен, что деятельность Бендукидзе в РСПП была для него общественной нагрузкой:

*Он не использовал это для продвижения интересов своей компании. Например, Каха предлагал написать законопроект о введении единого налога для малого бизнеса. Или лоббировал идею упрощения администрирования сбора налогов, что для крупных компаний просто не является существенной помехой.*

Вот как прокомментировал Илларионов, на тот момент советник президента РФ по экономическим вопросам, назначение Бендукидзе министром экономики Грузии:

*Вне всякого сомнения, это большое приобретение для Грузии и довольно серьезная утрата для России. Каха Автандилович Бендукидзе – не только очень крупный и успешный бизнесмен. Он очень крупный и серьезный общественный деятель России, который сделал много, чтобы наша экономика и наше общество стали более свободными и эффективными… Его голоса нам будет сильно не хватать**[[253]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_253" \o ).*

В июне 2004 года и российская пресса так описывала роль Бендукидзе в общественно-политической жизни страны:

*Каха Бендукидзе всегда выступал как главный апологет либерализации валютного рынка. До сих пор многим памятно его предложение заплатить 10 тысяч долларов любому, кто сможет доказать необходимость валютного регулирования. Едва ли не самый либеральный закон путинской поры – «О валютном регулировании и валютном контроле», вступающий в силу с 1 июля [2004 года], – во многом личная заслуга г-на Бендукидзе. Он активно занимался реформированием системы налогообложения. Предлагал вернуть инвестиционную льготу при уплате НДС, понизив ставку налога до 10 процентов. Выступал за скорейшее введение международных стандартов финансовой отчетности (МСФО)**[[254]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_254" \o ).*

А «Российская газета» и вовсе называла Бендукидзе «одним из самых последовательных сторонников либеральной экономики среди российских бизнесменов, при этом не отмеченным олигархическими замашками». И добавляла:

*Россия крайне заинтересована в успехе исторической миссии Бендукидзе… Либерально-экономический эксперимент, который Каха Бендукидзе непременно постарается поставить в Грузии, в конечном итоге позволит (опять же в случае успеха) реабилитировать русский либерализм (если таковое в принципе возможно)**[[255]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_255" \o ).*

Сейчас уже можно утверждать: эксперимент, проведенный в Грузии, определенный успех принес. Дело за реабилитацией российского либерализма.

**Выводы**

Изучая опыт Грузии, можно прийти к заключению, что тактический успех реформы заложен в трех ключевых составляющих. Первый – это консолидация всего государственного аппарата. Успех грузинских реформ не только в том, что было сделано, но и в том, каких глупостей удалось избежать. Отдельное искусство и умение требуется не только для того, чтобы развиваться, идти вперед, но и чтобы сдерживать, убеждать. Без единой позиции этого не добиться.

Второй – адаптивный подход. Вот как его описывает Бендукидзе:

*В идеале, конечно, надо проводить все реформы. В худшем случае – хоть какую-то из них. А в реальности нужно заниматься теми реформами, которые возможно осуществить. Вопрос осуществимости преобразований актуален всегда: если ты не нашел политических союзников внутри правящей группы, реформа сорвется.*

Бывший советник Бендукидзе и нынешний главный советник премьер-министра Вато Лежава убежден, что «в реформы надо верить – это дает силы и определенную наглость заниматься тем, что ты еще сам не до конца понимаешь, как работает, поэтому и результаты тебе неизвестны».

Наконец, третье – это эффективное использование политического капитала. Его нельзя экономить, вкладывать следует быстро и так, чтобы потом получить максимальную отдачу. Вспоминает Бендукидзе:

*Еще когда обсуждали мое назначение, президент спрашивал, не поздно ли проводить реформы. На что я сказал: «Знаете, реформы надо делать в течение полугода». «Ой, а у нас же полгода уже прошли, – говорит Жвания, – значит, уже поздно?» А Саакашвили предложил: «Давайте будем отсчитывать полгода со времени реального присоединения Аджарии. Ну вот, у вас есть некоторое время на реформы».*

О том, что у реформаторов в распоряжении есть лишь краткий «медовый месяц», предупреждал и бывший премьер-министр Эстонии Март Лаар: «У лидеров Грузии не так уж много времени. Удобный момент для принятия чрезвычайных мер… будет длиться только несколько месяцев, возможно, год. Если Грузия не использует этот шанс в своих интересах, в проигрыше окажемся все мы»[[256]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_256" \o ).

Все эти советы, глубокий кризис, в котором пребывала страна, и мандат доверия со стороны населения заставляли власть спешить с проведением модернизации. Чем скорее происходит трансформация, тем больше можно успеть: страну буквально заставали реформами врасплох, не давая заинтересованным в торможении группам времени на мобилизацию.

Как ни парадоксально, но из опыта Грузии следует вывод, что при экстренной трансформации либеральные реформы нужно проводить «авторитарной рукой». «Если надо создавать государство заново и добиваться быстрого роста экономики, то надо забыть об учебниках. И, уж конечно, это касается старых и неправильных учебников», – убежден Лежава.

***Кокрашвили Кетеван***

*Родилась 16 мая 1966 года в Тбилиси.*

*В 1990 году получила диплом с отличием факультета правоведения Тбилисского государственного университета.*

*В 2004 году заместитель министра экономического развития, в 2005–2008 годах заместитель государственного министра по координации реформ.*

*Член правительственной комиссии по реформированию Гражданского кодекса, доктор права, профессор Грузинского технического университета (ГТУ) и Свободного университета, канцлер ГТУ.*

Абсолютно все участники процесса реформирования страны, с которыми мне довелось общаться, рассказывают о постоянной спешке, которая сопутствовала их работе.

Профессор Грузинского политехнического университета (ГПУ) Кетеван Кокрашвили вспоминает, что ощутила эту гонку еще во время первой встречи с Бендукидзе, когда ее только приглашали на работу в государственный аппарат:

*Не прошло и двух недель с тех пор, как Каху назначили министром экономики. Около 12 часов ночи позвонил мой друг и говорит: «Помнишь, три дня назад я просил у тебя юридической консультации? Так вот, это был вопрос Кахи Бендукидзе. Он хочет с тобой встретиться». После нашей получасовой беседы Каха сказал: «Я хочу, чтобы вы стали моим заместителем, приходите завтра в полдень на работу». Я говорю: «Завтра же воскресенье!» «А какое, – говорит, – это имеет значение?» Вот тогда я уже абсолютно точно знала, что у меня не будет ни субботы, ни воскресенья, ни дня, ни ночи.*

Но у этой спешки обнаружился побочный эффект – серьезная нехватка в обществе информации о происходящих изменениях, что иногда снижало результативность самих реформ. По мнению Лежавы, «при таких темпах реформ это просто невозможно: если хочешь сделать 25 реформ в год, то разъяснять их всем времени не остается».

Сожалея о возможностях, упущенных властью, вице-президент НКО «Новая экономическая школа – Грузия» Гиа Джандиери отмечает:

*«Продать» образ Грузии как оазис демократии проблематично. А вот как оазис рыночных реформ – было бы очень легко. В первый же год реформаторы предложили идею малого правительства и сразу же стали претворять ее в жизнь. И ничего не сделали, чтобы рассказать обществу, как это будет происходить. Со стороны правительства, я думаю, не рекламировать то, что они решили упразднить многие функции, было большой ошибкой – и очень многие не поняли, что происходит. Не поняли не только те, кто против рынка, но и те, кто за.*

С Джандиери согласен и журналист Олег Панфилов, в конце 2009 года переехавший жить и работать в Грузию: «С людьми надо разговаривать. Недостаток молодых реформаторов в том, что они плохо продумали информационную политику».

Упущение реформаторов признает и Екатерина Шарашидзе, руководившая администрацией президента с ноября 2006 по февраль 2008 года и с декабря 2008 по декабрь 2009 года:

*Да, наверное, мы сделали ошибку, что не объяснили всего подробно. Но или ты объясняешь, и все равно людям не понравится, и процесс будет идти очень медленно и трудно. Или, что называется, «рубишь сплеча», и это приносит свои плоды достаточно скоро. Увы, мы потеряли много доверия из-за того, что так поступали. Мы надеялись, что наши действия вызовут поддержку общества и мы сможем осуществлять достаточно жесткие меры. А оказалось, что по дороге надо все равно заниматься каким-то популизмом. Мы не осознавали, что за те большие сдвиги, которые произошли в обществе, люди не будут благодарны.*

Политолог Александр Рондели называет такую разъяснительную работу «социальной анестезией». Поскольку ее было недостаточно, выходило так, что, «хотя Саакашвили и делал новую страну, резал он по живому». Неудивительно, что спустя некоторое время это аукнулось митингами несогласных с политикой нынешней власти. Это, в свою очередь, негативно сказалось на степени инвестиционной привлекательности страны, на повышение которой работали реформаторы.

Постсоветское общество, получая свободу, не знало, что с ней делать. Как было раньше хорошо, когда кто-то принимал решения за тебя, говорил, что делать можно, а чего – нельзя, и хотя свободы было мало, но жизнь-то была куда более предсказуемой, а значит, спокойной! А тут вдруг свалилась на тебя ответственность, и даже толком не объяснили, что с ней делать… Зачем эти перемены, лучше пусть все идет своим чередом! Не объяснив, в чем заключаются причины кризиса, случившегося в стране накануне революции, невозможно в полной мере обеспечить легитимность антикризисных действий. Реформы сами по себе болезненны, поскольку вынуждают отказываться от привычек. Причем болезненность их ощущается сразу же, а вот полноценные результаты почувствовать можно лишь спустя некоторое время.

Радикальные реформы в экономике, увы, не бывают без социальных издержек. И грузинские реформы не стали исключением из правил: их социальная цена такова, что не все группы населения выигрывают одинаково. Молодое поколение сумело воспользоваться открывшимися возможностями, в то время как старшее, привыкшее жить в других условиях и менее мобильное, имеет гораздо меньше шансов адаптироваться. В его менталитете переплетаются традиционализм как привязанность к одному виду деятельности и «советизм», проявляющийся в надежде на нечто, называемое «государством». И это ни в коей мере не вина этого поколения, бывшего частью системы, целенаправленно формирующей такие взгляды. Если бы та система была жизнеспособна, не случилось бы ее краха. А значит, необходим новый путь.

«Я несколько лет преподаю в тбилисских университетах. И вижу, что студенты – это люди новой формации, для которых молодые реформаторы – пример для подражания. Они хотят быть образованными, они хотят знать иностранные языки, они хотят жить в стране, где есть четко выполняемые правила», – говорит Олег Панфилов.

Вне всякого сомнения, Грузии предстоит решить еще много проблем. Взять хотя бы самую основную, на мой взгляд, – недостаточную пока укорененность изменений. Все-таки семи лет мало для того, чтобы результаты реформ стали привычными и обыденными, чтобы успех зависел не от энтузиазма отдельных людей, а от слаженной работы всей системы.

Есть реформы, результаты которых стали частью повседневной жизни Грузии. В домах есть свет и вода, пенсия выплачивается регулярно и растет, машины не угоняют, а чиновники не берут взяток – это уже общее место. Кто бы ни пришел в 2013 году на смену действующему президенту, эти реформы уже необратимы, они поняты и восприняты обществом.

Но есть и другие примеры. Перемены, которые не столь очевидны для населения, закреплены не до конца. Взять ту же реформу антимонопольной службы или трудового кодекса. Международное давление способно изменить внутреннюю ситуацию в этой области не только в силу необходимости гармонизировать местное законодательство с европейским, но и потому, что в обществе эти реформы не встретили поддержки. Исправление законов и процедур само по себе чрезвычайно важно, но это лишь начало настоящих перемен, необходимая база для формирования новой ментальности. И настоящим успехом будет именно легитимизация реформ, когда общество начнет жить по новым правилам, понимать и воспроизводить их. Пока такой гарантии нет (да и быть на этом этапе не может), ключевую роль в формировании институтов выполняет так называемый Акт экономической свободы, обнародованный президентом на выступлении в парламенте в октябре 2009 года:

*Для того чтобы сделать необратимым курс на либерализацию Грузии, для того чтобы ни мы, ни какое иное правительство Грузии не сумело свернуть с этого курса, для того чтобы мы защитили наши достижения и новую институциональную основу, чтобы установить нашу экономическую независимость, – для всего этого я предлагаю конституционно защитить те экономические шаги, которые мы предприняли в последние годы. Мы должны конституционно защитить тот курс, который мы хотим продолжать в будущем**[[257]](http://lib.rus.ec/b/364202/read" \l "n_257" \o ).*

Акт экономической свободы – это поправки к конституции и в то же время отдельный так называемый органический, или конституционный, закон, то есть в отличие от обычных законов изменения в него могут быть внесены только решением квалифицированного большинства. Именно из-за этого нестандартного статуса он пока не принят.

Чтобы зафиксировать статус органического закона, необходимо было внести поправки в конституцию. Однако эти изменения будут вносить в уже новую версию основного закона страны, утвержденную парламентом 15 октября и подписанную президентом 6 ноября 2010 года. Согласно обновленной конституции, в 2013 году произойдет переход от президентской формы правления к парламентской. Роль парламента будет существенно усилена, полномочия президента – сокращены, а премьер-министра – расширены. Глава государства не сможет распускать законодательный орган и отправлять в отставку кабинет министров. Кандидатуру премьер-министра будет предлагать правящая партия, а утверждать – президент. Главе государства будет запрещено выступать с законодательной инициативой и созывать внеочередное заседание парламента. Парламент, в свою очередь, будет уполномочен выражать недоверие правительству, которое сможет накладывать вето на любой законопроект. Фактически президент в такой ситуации будет исполнять роль арбитра.

Актом экономической свободы государство ограничивает само себя: свобода, заявленная в названии, выражается в законодательном установлении предела государственного бремени, низких налогах, отсутствии бюрократических предписаний для предпринимательской деятельности. Согласно этому документу доля бюджетных расходов не должна превышать 30 процентов ВВП, дефицит бюджета не может быть более 3 процентов ВВП, недопустим государственный долг свыше 60 процентов ВВП. Число лицензий и разрешений не может быть увеличено, как не может быть увеличено количество регулирующих органов. В качестве бенефициаров социальных расходов бюджета, а также трат на здравоохранение и образование в нем названы граждане, а не институты. Право определения размера налогов возвращено тем, кому оно принадлежит, – то есть гражданам: увеличение ставки любого налога или введение нового налога возможно только посредством общенародного референдума.

Этот документ – еще одна революция, только уже не на улице, а в сознании. С одной стороны, акт демонстрирует и гражданам, и инвесторам, что правительство не собирается сворачивать с либерального пути развития. С другой – он цементирует все те достижения, которые можно назвать либеральным чудом Грузии, и фактически перекрывает пути назад.

Здесь следует заметить: свобода и демократия не обязательно одно и то же. Демократические страны не всегда полностью свободны. А вот у свободных стран есть единственный вариант развития – демократический. И если исходить из этой логики, то Акт экономической свободы – очень важный символ, демонстрирующий, в каком направлении будет происходить развитие страны. Грузии еще предстоит пройти свой путь становления демократии.

Собственным примером Грузия в состоянии помочь многим. Другое дело, что формального рецепта, как делать реформы, нет. Привлечь энтузиастов, сократить госаппарат, упростить условия для бизнеса – да. Но это все возможно, если есть критическая масса (пусть не количественная, а качественная) людей, стремящихся перенести принципы свободы из книг, из сознания – в реальность. Тут надо искать политический рецепт.

«Для нас важно, чтобы больше ни грузин, ни иностранец никогда не подумал, что Грузия – это Советский Союз. Для нас главное, чтобы и наши люди, и все остальные поверили в это», – говорит Екатерина Шарашидзе.

Новая политическая элита Грузии ничего общего не имеет с советской номенклатурой. И в мелочах, и в главном. Она и ведет себя иначе, не огораживаясь от народа глухими заборами и автомобилями с «мигалками». Ни в одном государственном кабинете, где я была, я не видела портрета президента на стене – зато везде есть герб страны. Выходит, государственный чиновник служит не одному человеку, а всей стране.

Конечно, при проведении реформ были ошибки. Некоторые проблемы, безусловно, сохраняются до сих пор. Но из этого вовсе не следует, что выбранное Грузией направление неверно. Никакая реформа не может одновременно изменить жизнь к лучшему для всех. Да, в ходе реформ некоторые лишаются привилегий. Но если перемены улучшают жизнь законопослушного гражданина, сокращают уровень бедности, дают перспективы молодым – значит, реформы удались.

То, что Грузия смогла перейти в иное качество гораздо раньше большинства других стран бывшего Советского Союза, – ее огромный успех и достижение. Рано или поздно это все равно пришлось бы сделать. Причем от того, как рано это будет сделано, зависит судьба целых поколений – и это я говорю с горечью прежде всего за свою страну.

**Алфавитный указатель имен**

**Абашидзе Аслан** В 1991–2004 гг. руководитель Автономной Республики Аджарии; ныне проживает в Москве.

**Авалиани Михаил** В 2009 г. руководил Архитектурным бюро Тбилиси.

**Авен Петр** С 1989 по 1991 гг. советник Министерства иностранных дел СССР, до 1992 г. возглавлял Министерство внешних экономических связей, президент «Альфа-банка».

**Адамия Реваз** С июля 2002 по август 2006 г. посол Грузии при ООН.

**Адеишвили Зураб** Министр юстиции Грузии с декабря 2003 по февраль 2004 г. Генеральный прокурор Грузии с июня 2004 по январь 2008 г.

**Аласания Ираклий** С сентября 2006 по декабрь 2008 г. посол Грузии при ООН.

**Ахалая Георгий** Член команды, готовившей реформу здравоохранения Грузии.

**Байден Джозеф** 47-й вице-президент США, вступивший в должность в январе 2009 г.

**Барамидзе Георгий** В декабре 2003 г. назначен министром внутренних дел (парламент утвердил его на этом посту 17 февраля 2004 г.), затем министр обороны, госминистр по вопросам интеграции в европейские и евроатлантические структуры.

**Бегиашвили Лили** В 2004 г. занимала пост заместителя министра инфраструктуры и развития, после объединения министерств стала заместителем министра экономического развития. С января по август 2005 г. – заместитель государственного министра по координации реформ, с сентября 2005 по апрель 2008 г. – заместитель министра сельского хозяйства.

**Бендукидзе Каха** 1 июня 2004 г. назначен министром экономики, а после объединения в августе 2004 г. его министерства с Министерством инфраструктуры и развития стал министром экономического развития и занимал этот пост до 15 декабря 2004 г. Затем стал государственным министром по координации реформ. С января 2008 по февраль 2009 г. – руководитель канцелярии правительства Грузии.

**Березовский Борис** Российский предприниматель, бывший миллиардер. С сентября 2003 г. постоянно проживает в Великобритании в качестве политического беженца.

**Берекашвили Ираклий** В 2004 г. сотрудник консультационного центра CERMA, член команды по подготовке реформы энергетики.

**Бицадзе Бадри** До октября 2008 г. руководитель пограничной службы. Муж Нино Бурджанадзе.

**Бокерия Георгий (Гига)** До ноября 2010 г. – заместитель министра иностранных дел, с ноября 2010 г. – секретарь Совета национальной безопасности.

**Бочелли Андреа** Итальянский исполнитель классической и популярной музыки.

**Бурджанадзе Нино** В 2001–2008 гг. председатель парламента Грузии, с ноября 2003 по январь 2004 г. и с ноября 2007 по январь 2008 г. – исполняющая обязанности президента Грузии.

**Варшаломидзе Леван** С 2004 г. председатель правительства Аджарии.

**Вольский Аркадий** С 1992 по 2005 г. руководитель Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП).

**Габададзе Эка** Ассистент Бендукидзе с 2004 г.

**Гайдар Егор** Российский экономист. Один из руководителей экономических реформ в России в 1990-х гг. С июня по декабрь 1992 г. – и. о. председателя правительства РФ. Создатель и директор Института экономической политики. Умер в 2009 г.

**Гамсахурдия Звиад** Один из лидеров грузинского национального движения, организатор апрельского митинга в Тбилиси в 1989 г., первый президент Грузии (с мая по декабрь 1991 г.), свергнут путем военного переворота, в результате которого к власти пришел Эдуард Шеварднадзе. Погиб в декабре 1993 г.

**Гилаури Николоз** (Ника) С 2004 по 2007 г. министр энергетики, с 2007 по 2009 г. министр финансов, с февраля 2009 г. премьер-министр.

**Гоголидзе Паата** Руководитель Единого центра аккредитации.

**Гогоришвили Хатуна** Руководитель парламентского комитета по процедурным вопросам и регламенту.

**Готуа Леван** С апреля 2008 по декабрь 2009 г. руководитель Агентства финансового надзора (АФН).

**Гургенидзе Ладо** В 2007– 2008 г. премьер-министр Грузии.

**Давиташвили Коба** Председатель оппозиционной «Партии народа».

**Дерипаска Олег** Российский предприниматель, владелец компании «Базовый элемент».

**Джандиери Гиа** Вице-президент НКО «Новая экономическая школа – Грузия».

**Джапаридзе Мариам** Член команды по разработке реформы здравоохранения.

**Джгереная Эмзар** Советник министра экономики в 2003–2004 гг., редактор журнала «Экономика Грузии».

**Джинчарадзе Давид** Директор швейной фабрики Batumitex.

**Дьянков Симеон** Министр финансов Болгарии, создатель рейтинга Легкости ведения бизнеса (Doing Business), который рассчитывается Всемирным банком.

**Евтушенков Владимир** Российский предприниматель, председатель совета директоров и владелец 62 процентов акций АФК «Система».

**Жванецкий Михаил** Российский писатель-сатирик.

**Жвания Зураб** С ноября 2003 по февраль 2004 г. государственный министр, с февраля 2004 г. премьер-министр Грузии. Погиб 3 февраля 2005 г.

**Жвания Лаша** Министр экономики Грузии в 2009– 2010 гг.

**Зурабишвили Саломе** С марта 2004 по октябрь 2005 г. министр иностранных дел Грузии.

**Иашвили Михаил** В 2004– 2008 гг. занимался подбором кадров в аппарат Бендукидзе.

**Иванишвили Бидзина (Борис)** Грузинский бизнесмен, миллиардер, основавший в России банк «Российский кредит», холдинговую компанию «Металлоинвест», сеть аптек «Доктор Столетов».

**Илларионов Андрей** В 2000–2005 гг. советник президента России по экономическим вопросам, основатель и президент московского фонда «Институт экономического анализа».

**Инаишвили Джемаль** В 2006 г. вице-спикер парламента, председатель Торгово-промышленной палаты Грузии.

**Иоселиани Джаба** Грузинский вор в законе, драматург, организатор военизированных националистических отрядов «Мхедриони», активный участник свержения Гамсахурдии, умер в 2003 г.

**Калашов Захарий (Шакро)** Грузинский вор в законе, арестованный в 2010 г. в Испании.

**Каррерас Хосе** Испанский оперный певец.

**Кинкладзе Кетеван** В 2004 г. сотрудник консультационного центра CERMA, член команды по подготовке реформы энергетики.

**Китовани Тенгиз** Активный участник свержения Гамсахурдии, министр обороны Грузии в 1992–1993 гг. С 1995 по 1999 г. отбывал наказание за организацию незаконных вооруженных формирований. После помилования Эдуардом Шеварднадзе проживает в Москве.

**Китошвили Дмитрий** В 2007 г. пресс-спикер и парламентский секретарь Михаила Саакашвили, в 2006 г. руководитель национальной комиссии по коммуникациям.

**Кицмаришвили Эроси** Основатель телеканала «Рустави-2», в 2004 г. президент Торгово-промышленной палаты Грузии, в 2005–2008 гг. посол по особым поручениям в США, с февраля по август 2008 г. – посол Грузии в России.

**Кокрашвили Кетеван** В 2004 г. заместитель министра экономического развития Грузии, с 2005 по 2008 г. заместитель государственного министра по координации реформ.

**Кочладзе Шалва** В 2004–2005 гг. советник Бендукидзе.

**Кублашвили Константине (Котэ)** Председатель Верховного суда Грузии с февраля 2005 г.

**Кублашвили Павле** В 2008 г. член грузинского парламентского комитета по юридическим вопросам.

**Лаар Март** С 1992 по 1994 г. и с 1999 по 2002 г. премьер-министр Эстонии. С 2006 по 2008 г. специальный советник президента Грузии.

**Лежава Вато** С марта 2004 г. заместитель министра инфраструктуры и развития Грузии, с августа 2004 г. (после объединения Министерства инфраструктуры и развития с Министерством экономики) – заместитель министра экономического развития. С января 2005 по ноябрь 2007 г. заместитель и главный советник государственного министра по координации реформ; с ноября 2007 по январь 2008 г. первый заместитель министра экономического развития Грузии.

**Лекишвили Нико** В 2009 г. – один из руководителей грузинской инвестиционной компании «Ниба Инвест».

**Лисин Владимир** С 1992 г. вице-президент Международного союза металлургов, с 1998-го – основатель и генеральный директор управляющей компании «Румелко» («Русская металлургическая компания»). В ноябре 2000 г. вошел в состав Правления Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП).

**Ломая Александр (Каха)** В 2004–2007 гг. министр образования и науки, с 2007 г. секретарь Совета безопасности Грузии.

**Марченко Григорий** С 1999 по 2004 г. и с 2009 г. по настоящее время председатель Национального банка Республики Казахстан.

**Мегрелишвили Вахтанг** С 2004 по 2005 г. заместитель, а с 2005 по 2007 г. первый заместитель министра труда, здравоохранения и социальной защиты Грузии.

**Мерабишвили Вано** C 7 июня по 18 декабря 2004 г. занимал пост министра государственной безопасности, с 18 декабря 2004 г. – министр внутренних дел Грузии.

**Мирцхулава Давид** В 2003 г. министр энергетики Грузии.

**Морошкина Нина** В 2006 г. заместитель министра здравоохранения Грузии.

**Найшуль Виталий** Президент российского Института национальной модели экономики.

**Начкебия Манана** Член грузинской партии «Новые правые».

**Немец Йозеф** Секретарь Европейской конфедерации профсоюзов (ETUC).

**Николаишвили Мамука** В 2003 г. министр энергетики Грузии.

**Ногаидели Зураб** В 2001–2002 гг. и в 2003–2005 гг. министр финансов, с февраля 2005 по ноябрь 2007 г. премьер-министр Грузии.

**Окруашвили Ираклий** С июня по декабрь 2004 г. министр внутренних дел, в 2004–2006 гг. министр обороны Грузии.

**Отиашвили Тамта** В 2005–2006 гг. член команды по подготовке нового трудового кодекса Грузии.

**Панфилов Олег** Бывший российский журналист, ныне живет и работает в Грузии.

**Папава Владимир (Ладо)** С 1994 по 2000 г. министр экономики Грузии, эксперт Грузинского фонда стратегических и международных исследований.

**Папуашвили Георгий** С сентября 2006 г. председатель Конституционного суда.

**Патаркацишвили Бадри** Предприниматель, миллиардер, до 2001 г. занимался бизнесом в России, в январе 2008 г. баллотировался на пост президента Грузии. Умер в том же году.

**Петриашвили Ираклий** Председатель Объединенных проф– союзов Грузии.

**Пиньера Хосе** Министр труда и пенсионного страхования Чили с 1978 по 1980 г., министр горнорудного производства Чили с 1980 по 1981 г.

**Потанин Владимир** Российский предприниматель, владелец одной из крупнейших в России управляющих компаний «Интеррос»; владеет пакетами акций компаний «Норильский никель», «Росбанк», «ОПИН», «ПрофМедиа» и «Роза хутор».

**Почхуа Арчил** Управляющий проектом в области здравоохранения в компании Block Georgia.

**Путин Владимир** С 7 мая 2000 по 7 мая 2008 г. президент Российской Федерации, с мая 2008 г. председатель правительства России.

**Рондели Александр** Политолог, руководитель Грузинского фонда стратегических и международных исследований.

**Саакашвили Михаил** В 1996 г. был председателем юридического комитета парламента, в 2002 г. стал председателем Законодательного собрания Тбилиси; с 25 января 2004 по 25 ноября 2007 г. и с 20 января 2008 г. по нынешнее время президент Грузии.

**Сорос Джордж** Американский финансист, создатель международной благотворительной организации Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса).

**Соткилава Зураб** Советский и российский оперный певец.

**Топадзе Гоги** Глава грузинской компании «Казбеги» по производству пива и безалкогольных напитков.

**Тэтчер Маргарет** В 1979–1990 гг. премьер-министр Великобритании.

**Угулава Георгий (Гиги)** С сентября 2004 по апрель 2005 г. представитель президента в Мегрелии и Верхней Сванетии, с апреля 2005 до июля 2005 г. руководитель администрации президента, с июля 2005 г. мэр Тбилиси.

**Утиашвили Шота** Руководитель информационно-аналитического департамента МВД.

**Фридман Милтон** Американский экономист, лауреат Нобелевской премии по экономике 1976 г.

**Фридман Михаил** В 1991 г. создал «Альфа-банк» и возглавлял его совет директоров до 2008 г., в 2000 г. стал членом бюро правления РСПП, в 2003-м – возглавил совет директоров ТНК-BP.

**Харатишвили Зураб** Председатель Центральной избирательной комиссии Грузии.

**Хетагури Александр** С 2007 г. министр энергетики Грузии.

**Ходорковский Михаил** Российский предприниматель, в 1988 г. основавший банк «Менатеп». В 1997 г. стал председателем правления нефтяной компании ЮКОС. В 2005 г. приговорен к девяти годам колонии общего режима за мошенничество, неуплату налогов и другие преступления, в декабре 2010-го – вновь приговорен к 14 годам тюремного заключения.

**Цискаришвили Петрэ** В 2006 г. министр сельского хозяйства Грузии.

**Цхакая Георгий** С февраля по май 2005 г. консультант в аппарате государственного министра по координации реформ Грузии; с июля по декабрь 2008 г. заместитель министра экономического развития; с декабря 2008 по февраль 2009 г. заместитель главы канцелярии грузинского правительства. С февраля 2009 по март 2011 г. – глава Службы доходов Министерства финансов.

**Чавчавадзе Мари** Учитель Саакашвили по французскому языку.

**Чантладзе Давид** С марта 2005 г. – первый заместитель, а с 2007-го – министр охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии.

**Чарквиани Гела** Учитель Саакашвили по английскому языку; с 1992 г. главный советник президента Эдуарда Шеварднадзе в вопросах международных отношений; с 1995 по ноябрь 2003 г. руководитель службы международных отношений Госканцелярии Грузии; в 2005 г. пресс-спикер президента Саакашвили.

**Чеишвили Звиад** В течение 2004 г. работал в Министерстве экономического развития Грузии; с января по апрель 2005 г. главный советник государственного министра по координации реформ; в 2007 г. занимал должность заместителя министра по охране окружающей среды и природных ресурсов Грузии.

**Чечелашвили Валерий** До 2005 г. чрезвычайный и полномочный посол Грузии в России, в 2005–2006 гг. министр финансов.

**Чубайс Анатолий** Российский предприниматель; с апреля 1998 по июль 2008 г. руководитель РАО «ЕЭС России»; с 2008 г. генеральный директор Российской корпорации нанотехнологий.

**Чубинишвили Ираклий** В 2004 г. руководитель администрации президента Грузии.

**Шарашидзе Екатерина** С ноября 2006 по январь 2008 г. и с января по декабрь 2009 г. руководитель администрации президента Грузии; с февраля по декабрь 2008 г. министр экономического развития.

**Шеварднадзе Эдуард** В 1972–1985 гг. первый секретарь ЦК Компартии Грузинской ССР, в 1985–1990 гг. министр иностранных дел СССР, в 1991 г. министр иностранных дел и внешних сношений СССР; с 1995 по 2003 г. президент Грузии.

**Шеремет Павел** Российский журналист, автор книги «Саакашвили / Грузия. Погибшие мечты» (2009).

**Щусев Алексей** Заслуженный архитектор СССР, среди наиболее известных работ которого мавзолей Ленина, гостиница «Москва», здание НКВД на Лубянской площади в Москве.

**Эбаноидзе Джаба** С 1999 по 2005 г. директор Ассоциации по защите прав землевладельцев; с июня 2006 по январь 2009 г. руководитель публичного реестра в Министерстве юстиции; с января 2009 г. заместитель министра юстиции Грузии.

**Примечания**

**1**

 Дежурный по стране (www.jvanetsky.ru/data/text/vs/dejurnyi84).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r1))

**2**

 Расчеты проведены в Институте экономического анализа. Сопутствующие теме материалы можно найти на сайте www.iea.ru/georgia.php. (Здесь и далее, кроме особо указанных случаев, примеч. автора)

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r2))

**3**

 В комментариях используется следующая периодизация:

1992–2003 гг. – период деятельности администрации президента Эдуарда Шеварднадзе;

с 2004 г. – период деятельности администрации президента Михаила Саакашвили;

1992–1994 гг. – период первоначального (трансформационного) экономического спада;

1995–2007 гг. – первый период экономического роста, продолжавшийся до российско-грузинской войны и мирового экономического кризиса;

1995–2003 гг. – период экономического роста при президенте Шеварднадзе;

2000–2003 гг. – четыре последних года экономического роста при президенте Шеварднадзе до Революции роз (четырехлетний период, по длительности совпадающий с периодом проведения наиболее энергичных реформ при президенте Саакашвили);

2004–2007 гг. – период наиболее энергичных реформ при президенте Саакашвили;

2008–2009 гг. – период замедления экономического роста, а затем экономического спада в результате воздействия прежде всего российско-грузинской войны и мирового экономического кризиса;

с 2010 г. – второй период экономического роста.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r3))

**4**

 Официальная помощь развитию (ОПР) состоит из кредитов, выданных на льготных условиях, а также грантов официальных учреждений стран – членов Комитета содействия развитию (КСР), многосторонних организаций, а также стран, не являющихся членами КСР, для стимулирования экономического развития и благосостояния в странах и территориях, получающих ОПР из списка КСР. ОПР включает в себя кредиты с элементами грантов не менее 25 процентов (рассчитывается по учетной ставке 10 процентов).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r4))

**5**

 Статистика внешнего долга. Руководство для составителей и пользователей. Международный валютный фонд, 2003. С. 184–185 (www.imf.org/external/russian/pubs/ft/eds/guide/guider.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r5))

**6**

  Методику расчета оптимального уровня государственных расходов см. в: Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. 2002. № 9. С. 18–45.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r6))

**7**

  Лаар М. Подобно другим странам, рецессия затронула и Грузию // Business Грузия. 2009. 12 марта (bizzone.info/2009/gov/1236902505.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r7))

**8**

 Например, по индексу экономической свободы (Heritage Foundation Index of Economic Freedom), по индикаторам верховенства закона и эффективности управления (Aggregate Governance Indicators, World Bank).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r8))

**9**

  С а м о з а н я т ы е – лица, занятые определенной деятельностью с целью получения прибыли или семейного дохода (в денежной или натуральной форме), или предприниматели, официально не работавшие в течение отчетного периода по каким-то причинам.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r9))

**10**

  Службу статистики обвиняют в занижении данных по безработице // Business Грузия. 2010. 7 мая (bizzone.info/government/2010/1273263568.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r10))

**11**

 В Грузии на 1000 жителей в 2010 году приходилось 147 автомобилей. При аналогичном уровне моторизации в России (в 1997–1998 годах) число погибших в расчете на 1000 автомобилей было 1,29.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r11))

**12**

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

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r12))

**13**

 Ibid.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r13))

**14**

 Виноградов Д. Грузинский опыт реформы МВД: обыватели довольны, оппозиция – наоборот // РИА-Новости. 2010. 22 сентября (www.rian.ru/ocherki/20100922/278068474.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r14))

**15**

 Кстати, результаты выборов представляются общественности не только в виде сводных итоговых цифр. На сайте ЦИК можно увидеть отсканированные протоколы всех участковых избирательных комиссий (сайт Центральной избирательной комиссии Грузии www.results.cec.gov.ge).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r15))

**16**

 Правящая партия, основанная Михаилом Саакашвили в 2001 году.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r16))

**17**

 Если принять во внимание все партии, не находившиеся в непримиримой оппозиции к Ельцину, то на выборах в Государственную думу 1993 года их поддержали 51,8 процента, а в 1995 году – 38,1 процента избирателей.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r17))

**18**

 Среднегодовые темпы роста потребительских цен в 1997–2003 годах составили 7 процентов, а в 2003–2010 годах – 7,3 процента. В феврале 2011 года годовые темпы инфляции достигли 13,7 процента.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r18))

**19**

 USAID (United States Agency for International Development) – Агентство США по международному развитию – независимое агентство при правительстве США, предоставляющее невоенную помощь (программы по социально-экономическому развитию и гуманитарная помощь) более чем ста странам мира.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r19))

**20**

 Саакашвили М. Решающая битва за Грузию. 2001.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r20))

**21**

 Дмитрий Китошвили был в 2007 году пресс-спикером и парламентским секретарем Саакашвили, в 2006 году – главой национальной комиссии по коммуникациям.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r21))

**22**

 Выборы местного самоуправления состоялись 2 июня 2002 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r22))

**23**

 Парламентские выборы в Грузии прошли 2 ноября 2003 года. По данным экзит-поллов, лидировала партия Саакашвили «Национальное движение». По данным ЦИК, победу одержал пропрезидентский блок «За новую Грузию».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r23))

**24**

 UNDP (United Nations Development Programme, ПРООН) – Программа развития ООН – организация при ООН, оказывает помощь правительствам в проведении изысканий и исследований природных ресурсов, в создании учебных заведений, в развитии энергетических ресурсов, предоставляет консультационные и экспертные услуги, обучает специалистов, поставляет оборудование и т.д. Помощь ПРООН безвозмездна.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r24))

**25**

  «Р у с т а в и – 2» – частная телевизионная компания, основанная в том числе Эроси Кицмаришвили в 1994 году.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r25))

**26**

 Л а д о Г у р г е н и д з е – премьер-министр Грузии с ноября 2007 по октябрь 2008 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r26))

**27**

 Н и к а Г и л а у р и – премьер-министр Грузии с февраля 2009 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r27))

**28**

 Заключение комиссии Съезда народных депутатов СССР по расследованию событий, имевших место в Тбилиси 9 апреля 1989 года (sobchak.org/rus/docs/zakluchenie.htm). О результатах расследования тбилисских событий 9 апреля 1989 года. Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин (www.warandpeace.ru/ru/analysis/view/16942).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r28))

**29**

 Шеварднадзе Э. Когда рухнул железный занавес. Встречи и воспоминания. М.: Европа, 2009.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r29))

**30**

 В выборах президента Грузии 4 января 2004 года приняли участие 1,68 миллиона из зарегистрированных 1,7 миллиона избирателей (при том, что население Грузии насчитывало немногим более 4 миллионов). Явка составила 87,97 процента. По данным ЦИК Грузии, 96,27 процента избирателей проголосовали за лидера «Единого национального движения» Михаила Саакашвили. Наблюдатели от ОБСЕ и Совета Европы не зафиксировали сколько-нибудь серьезных нарушений в ходе выборов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r30))

**31**

 6 мая 2004 года прибывший в Батуми секретарь Совета Безопасности РФ Игорь Иванов вывез Абашидзе в Москву.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r31))

**32**

 Сепашвили Г. Абашидзе «сбежал» // Civil Georgia. 2004. 6 мая (www.civil.ge/rus/article.php?id=5184).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r32))

**33**

 В выборах президента Грузии 4 января 2004 года приняли участие 1,68 миллиона из зарегистрированных 1,7 миллиона избирателей (при том, что население Грузии насчитывало немногим более 4 миллионов). Явка составила 87,97 процента. По данным ЦИК Грузии, 96,27 процента избирателей проголосовали за лидера «Единого национального движения» Михаила Саакашвили. Наблюдатели от ОБСЕ и Совета Европы не зафиксировали сколько-нибудь серьезных нарушений в ходе выборов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r33))

**34**

 Бендукидзе, будучи профессором Государственного университета – Высшей школы экономики, проводил мастер-классы для студентов, организовывал встречи с представителями бизнеса и государственной власти различных стран.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r34))

**35**

 Вольский с 1992 по 2005 год занимал должность главы Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r35))

**36**

 27–28 мая 2004 года в Тбилиси проходил первый российско-грузинский экономический форум.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r36))

**37**

 Стенограмма выступления Бендукидзе на прошедшей 10 декабря 2004 года в Центре стратегических разработок конференции «Экономические реформы: российская повестка дня и мировой опыт», посвященной пятилетию ЦСР (www.old.csr.ru/\_upload/editor\_files/file0056.doc).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r37))

**38**

 Выручка ОМЗ за 2003 год по МСФО составила 546,2 миллиона долларов (www.omz.ru/media/about-company/corporate/statements/OMZ\_2003\_FS\_Eng.pdf), а доходы центрального бюджета Грузии за тот же год – 434,9 миллиона долларов (по данным Минфина Грузии, см.: www.mof.ge/en/3992).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r38))

**39**

 www.papava.info/publications/vin\_arian\_patara\_bendukebi.pdf (на груз. яз.).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r39))

**40**

 На сайте www.larisaburakova.com можно посмотреть групповой портрет «бендуков».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r40))

**41**

 www.facebook.com/group.php?gid=122223599350 (на груз. яз.).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r41))

**42**

 USAID. Key Results Achieved by the USAID-Government of Georgia Business Climate Reform Partnership. Tbilisi, 2009. Р. 4.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r42))

**43**

 Шеварднадзе заявил: «Я никогда не прощу русских» // Newsru.com. 2003. 3 декабря (www.newsru.com/world/03dec2003/never\_.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r43))

**44**

 Подробнее см. раздел «Налоговая реформа» пятой главы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r44))

**45**

 Georgia Human Development Report by UNDP. The Reforms and Beyond. 2008 (hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/georgia/NHDR– Georgia-2008.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r45))

**46**

 Вежливое обращение по-грузински.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r46))

**47**

 Федеральный закон РФ от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год», статья 36-1.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r47))

**48**

 «Численность госслужащих в России сократилась за два года на 235 тысяч человек. Об этом сообщил сегодня руководитель аппарата правительства Сергей Нарышкин» // Официальный сайт телекомпании НТВ. 2006. 26 декабря (www.ntv.ru/novosti/100548).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r48))

**49**

 «В чистом виде государственных гражданских служащих стало больше… Часть сотрудников перешла из государственных учреждений в территориальные органы исполнительной власти. Но в целом по стране численность служащих, выполняющих госфункции, сократилась на 235 тысяч человек». Интервью с вице-премьером Сергеем Нарышкиным: «Мы обязаны сохранить и развить то лучшее, что наработано СНГ» (Известия. 2007. 9 июля (www.izvestia.ru/person/article3105958/)).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r49))

**50**

 В о р ы в з а к о н е – специфическое для стран бывшего СССР преступное сообщество с исключительным уровнем закрытости и конспиративности, не имеющее четкого ядра и структуры, управляемое на основе специальных канонов жесткого кодекса криминальных традиций.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r50))

**51**

 Кухианидзе А.В. Коррупция и преступность в Грузии после «Розовой» революции // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: Сборник научных трудов / Под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов: Саратовский центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции; Сателлит, 2005. С. 348–355 (sartraccc.ru/i.php?oper=read\_file&filename=Pub/kuhianidse(27-05-06).htm).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r51))

**52**

 Лица новой Грузии: интервью с министром внутренних дел страны Вано Мерабишвили // Радио Свобода. 2008. 16 октября (www.svobodanews.ru/content/Transcript/469290.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r52))

**53**

 Зедгенидзе Г. Саакашвили исполнил мечту майора Дымовского // Slon.ru. 2009. 11 ноября (slon.ru/articles/180158).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r53))

**54**

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

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r54))

**55**

 Georgia’s Democratic Transformation. An Update Since the Rose Revolution // Government of Georgia. 2007. October. Р. 8 (www.president.gov.ge/files/baners/dem\_transform\_3.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r55))

**56**

 Концепция прозрачного здания распространилась и на внешний вид всех полицейских участков в Грузии. Фотографии здания МВД и полицейских участков можно посмотреть на сайте www.larisaburakova.com.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r56))

**57**

 Латынина Ю. Прозрачный монстр, или Министерство добрых услуг // Новая газета. 2009. 7 декабря. № 136 (www.novayagazeta.ru/data/2009/ 136/22.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r57))

**58**

 Шеварднадзе заявил: «Я никогда не прощу русских» // Newsru.com. 2003. 3 декабря (www.newsru.com/arch/world/03dec2003/never\_.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r58))

**59**

 Президент Грузии ожидает до 200 млн долларов доходов в бюджет от приватизации // Civil Georgia. 2004. 22 декабря (www.civil.ge/rus/article.php?id=6755).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r59))

**60**

 Хронология событий в 2004 году // Civil Georgia. 2005. 7 января (www.civil.ge/rus/article.php?id=6853).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r60))

**61**

 Б а д р и П а т а р к а ц и ш в и л и до 2001 года занимался бизнесом в России, был деловым партнером Бориса Березовского, одного из первых российских миллиардеров. По его собственным утверждениям, привел в политику Владимира Путина. В январе 2008 года баллотировался на пост президента Грузии, занял третье место. Скончался в феврале 2008 года в Лондоне.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r61))

**62**

 Около 80 тысяч долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r62))

**63**

 Около 270 тысяч долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r63))

**64**

 Около 160 тысяч долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r64))

**65**

 Вечерний Тбилиси. 2004. 17–18 августа. № 90 (17630).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r65))

**66**

 В Тбилиси прибыл новый владелец Крцанисской резиденции // РИА Новости. 2005. 1 февраля (www.rian.ru/economy/20050201/15014265.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r66))

**67**

 В мае 2004 года М. Саакашвили издал распоряжение о ликвидации правительственных резиденций Крцаниси, Цинандали, Варцихе, Боржоми, Цхалтубо и Кобулети (см.: Вечерний Тбилиси. 2004. 25–28 мая. № 55 (17595)).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r67))

**68**

 Объединенную телекоммуникационную компанию приобрел казахский банк // Civil Georgia. 2006. 12 мая (www.civil.ge/rus/article.php?id=10813).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r68))

**69**

 Папава В. «Розовые» ошибки МВФ и Всемирного Банка в Грузии // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 143–152.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r69))

**70**

 «Тбилводоканал».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r70))

**71**

 «Тбилводоканал» и «ЖинвалГЭС» переходят во владение швейцарской «Multiplex Solutions» // ИА Regnum. 2007. 28 октября (www.regnum.ru/news/906122.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r71))

**72**

 Georgia Human Development Report by UNDP. The Reforms and Beyond. 2008 (hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/georgia/NHDR– Georgia-2008.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r72))

**73**

 ЕБРР оценивает динамику структурных и институциональных показателей для стран с переходной экономикой начиная с 1989 года. Прогресс измеряется с точки зрения норм промышленно развитых стран с рыночной экономикой с учетом того, что не существует некоей «чистой» рыночной экономики и конечной точки перехода. Показатели измеряются по шкале от «1» до «4+», где «1» – незначительное изменение или полное отсутствие изменений по сравнению с централизованной плановой экономикой, а «4+» – стандарт промышленно развитой рыночной экономики.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r73))

**74**

 В Грузии приватизируют стратегические объекты // Капитал.kz. 2008. 31 января. № 4 (141) (www.gazetakapital.kz/2008/01/31/v-gruzii-privatizirujut-strategicheskie.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r74))

**75**

  Жлуктенко В. «Бизнес и государство построены по-разному. Управлять компанией проще» // Экономические известия. 2006. 18 мая (www.liga.net/smi/show.html?id=190822).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r75))

**76**

 T r a n s p a r e n c y I n t e r n a t i o n a l – международная неправительственная организация, которая занимается мониторингом уровня коррупции в различных странах мира.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r76))

**77**

 Васадзе Г. Миша и его команда – накануне // 2009. 27 октября (gelavasadze.livejournal.com/337607.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r77))

**78**

 В Грузии была использована та схема, которая сейчас действует в России, с незначительной поправкой на специфику менее крупной страны.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r78))

**79**

 Электроснабжение восстановлено частично // Civil Georgia. 2003. 19 августа (www.civil.ge/rus/article.php?id=3074).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r79))

**80**

 Диверсия на высоковольтной линии электропередачи // Civil Georgia. 2003. 4 сентября (www.civil.ge/rus/article.php?id=3167).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r80))

**81**

 Вновь повреждена высоковольтная линия электропередачи // Civil Georgia. 2003. 10 сентября (www.civil.ge/rus/article.php?id=3213).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r81))

**82**

 Взрыв на электролинии «Картли-2» министр энергетики называет диверсией // Civil Georgia. 2004 15 сентября (www.civil.ge/rus/article.php?id=6047).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r82))

**83**

 Из-за аварии на линии электропередачи Грузия осталась без света // Civil Georgia. 2004. 21 сентября (www.civil.ge/rus/article.php?id=6093).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r83))

**84**

 Еще один взрыв на высоковольтной линии // Civil Georgia. 2004. 11 октября (www.civil.ge/rus/article.php?id=6240).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r84))

**85**

 Американская компания сообщила о планах продажи активов в Грузии ОАО РАО «ЕЭС России» // Civil Georgia. 2003. 1 августа (www.civil.ge/rus/article.php?id=2972).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r85))

**86**

 Руководители грузинского энергосектора дали объяснения парламентской комиссии по поводу появления в Грузии ОАО РАО «ЕЭС России» // Civil Georgia. 2003. 7 августа (www.civil.ge/rus/article.php?id=3013).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r86))

**87**

 «РАО “ЕЭС России” будут предоставлены все гарантии безопасного бизнеса в Грузии», – утверждает Шеварднадзе // Civil Georgia. 2003. 11 августа (www.civil.ge/rus/article.php?id=3034).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r87))

**88**

 Вечерний Тбилиси. 2005. 12–13 июля. № 76 (17763).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r88))

**89**

 Новый налоговый кодекс был принят позже, 22 декабря 2004 года, но ситуация стала меняться буквально сразу с приходом новой власти – воровать стали значительно меньше.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r89))

**90**

 Согласно официальной версии, Жвания 3 февраля 2005 года отравился угарным газом.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r90))

**91**

 На основании постановления премьер-министра № 21 от 25 января 2005 года была создана Комиссия по разработке и осуществлению институционального дерегулирования сектора электричества и приватизационной стратегии.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r91))

**92**

 «Этот пост (государственного министра по экономическим реформам) не будет символичным. У него будет огромный мандат от президента и премьер-министра для проведения стремительных реформ во всех сферах экономики», – заявил Зураб Жвания 14 декабря // Civil Georgia. 2004. 16 декабря (www.civil.ge/rus/article.php?id=6710).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r92))

**93**

 Оптовый рынок электроэнергии Грузии – аналог российского Федерального оптового рынка электрической энергии (мощности) – ФОРЭМ.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r93))

**94**

 Около 700 тысяч долларов. Для сравнения: Свободный университет в Тбилиси (800 сотрудников и студентов) после повышения тарифа платит 4 тысячи долларов за электроэнергию в месяц (по состоянию на конец 2009 года), то есть менее 60 тысяч долларов в год.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r94))

**95**

 Идея независимых тарифных комиссий не нова, она реализована в различных странах и регионах мира, например, эффективно работает в Техасе.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r95))

**96**

 100 тетри = 1 лари.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r96))

**97**

 Государство не отстранилось полностью от социальной поддержки населения и дополнительно проводит разовые акции субсидирования. Так, в октябре 2007 года правительство выделило около 60 миллионов долларов на поддержку 2,8 миллиона человек (пенсионеров, педагогов и представителей незащищенных слоев населения), предоставив им по два ваучера стоимостью 25 долларов каждый на оплату электроэнергии и природного газа. Влиятельный депутат от правящей партии Гига Бокерия заявил, что правительство остается верным курсу реформ, «но эти реформы для части населения могут быть болезненными, и мы хотим облегчить эти проблемы путем помощи» (см.: Н. Гилаури исключает, что программа социальной помощи вызовет инфляцию // Civil Georgia. 2007. 23 октября (www.civil.ge/rus/article.php?id=14586)).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r97))

**98**

 Средневзвешенный тариф для небольших компаний рассчитывается следующим образом: за первые 100 кВт берется оплата по нижней ставке потребительского тарифа (13–13,5 тетри за 1 кВт.ч), к следующим 200 кВт применяется средняя ставка (16–16,5 тетри за 1 кВт.ч), и все остальное потребление, превышающее 300 кВт, оплачивается по максимальному тарифу (17,5–17,6 тетри за 1 кВт.ч).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r98))

**99**

 5 октября 2006 года на выборах в органы местного самоуправления с большим преимуществом (56 процентов голосов) победила правящая партия «Единое национальное движение».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r99))

**100**

 Река Ингури разделяет Зугдидский район Грузии и Автономную Республику Абхазию.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r100))

**101**

 В 1992–1993 годах в Абхазии была война между абхазскими и грузинскими вооруженными формированиями, унесшая, по официальным данным, жизнь 4 тысяч грузин и тысячи абхазцев, и более 250 тысяч грузин были вынуждены бежать из Абхазии.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r101))

**102**

 Шульгина Н. Энергетика: ситуация остается сложной // Республика Абхазия. 2004. 29–30 января. № 10 (1658).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r102))

**103**

 Дзеврула ГЭС, Ладжанурская ГЭС, «Гумати», «Шаори», Рионская ГЭС и АЦГЭС.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r103))

**104**

 По состоянию на конец 2010 года компания владеет десятью гидро– электростанциями в Грузии (информация с сайта компании «Energo-Pro»: www.energo-pro.ge/index.php?lang\_id=ENG&sec\_id=11).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r104))

**105**

 Информация с сайта компании «Energo-Pro»: www.energo-pro.ge/index.php?lang\_id=ENG&sec\_id=11.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r105))

**106**

 Чешская компания входит на энергетический рынок Грузии // Civil Georgia. 2007. 5 февраля (www.civil.ge/rus/article.php?id=12945).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r106))

**107**

 27 сентября 2006 года в Тбилиси и Батуми были задержаны четыре офицера Главного разведывательного управления Министерства обороны РФ, подозреваемые в шпионаже. Через несколько дней они были высланы, и Россия прекратила воздушное, автотранспортное, морское и железнодорожное сообщение с Грузией, наложила запрет на почтовую связь и пересылку денежных переводов. Из России было депортировано 1300 граждан Грузии, двое из которых скончались в ожидании депортации.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r107))

**108**

 Вечерний Тбилиси. 2005. 1–4 февраля.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r108))

**109**

 Величина, сопоставимая со всеми расходами консолидированного бюджета Грузии в 2003 году (750 миллионов долларов).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r109))

**110**

 Georgia Human Development Report by UNDP. The Reforms and Beyond. 2008 (hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/europethecis/georgia/NHDR– Georgia-2008.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r110))

**111**

 Десять ошибок власти // Georgian Times. 2006. 24 мая (www.inosmi.ru/world/20060524/227694.html, перевод InoСМИ.ru).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r111))

**112**

 Unique Investment Opportunity in the Georgian Hydro Power Generation Sector. 2009. February (www.georgia.gov.ge/pdf/2009\_10\_09\_18\_23\_31\_1.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r112))

**113**

 Центральная база статистических данных Росстата www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi#1.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r113))

**114**

 Сайт Статистической службы Грузии, CPI (Inflation) www.geostat.ge/index.php?action=page&p\_id=128&lang=eng.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r114))

**115**

 Тарифы на электрическую энергию, реализуемую ОАО «Мосэнергосбыт» потребителям города Москвы в 2006 году: www.mosenergosbyt.ru/portal/pls/portal/docs/1/146210.HTML.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r115))

**116**

 Тарифы на электроэнергию в 2011 ОАО «Мосэнергосбыт» для физических лиц: electrim.ru/index.php?id=253.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r116))

**117**

 М т к в а р и – современное название реки Куры.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r117))

**118**

 Из интервью с заместителем министра юстиции Д. Эбаноидзе в июле 2009 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r118))

**119**

 Налог на землю был введен законом о налогах; для каждого района существует специальный тариф. Владельцы арендуемой земли могли использовать различные схемы приобретения, например заплатить первый взнос – 20 процентов, остальное погашать в течение определенного договором времени. Если арендатор готов выкупить землю за пять лет, то платить придется только 70 процентов от общей цены, а если за один год – то 30 процентов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r119))

**120**

 В России 9 января 2011 года вышел Указ президента «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками». В перечне – 380 муниципальных образований (районы и города), расположенных в 48 субъектах Федерации (www.kremlin.ru/acts/10033).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r120))

**121**

 Для сравнения: среди регионов РФ наиболее близки Грузии по площади Курганская область – 71 тысяча квадратных километров и Республика Татарстан – 68 тысяч квадратных километров.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r121))

**122**

 Блант М. Большие надежды маленькой страны // Большой бизнес. 2006. Декабрь. № 12 (37) (www.bolshoybusiness.ru/archive/1/9/).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r122))

**123**

 24 декабря 2004 года парламент Грузии утвердил закон «Об амнистии и легализации недекларированных финансовых обязательств и имущества», который вступил в силу 25 января 2005 года. Подробнее см. раздел «Налоговая реформа» пятой главы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r123))

**124**

 napr.gov.ge

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r124))

**125**

 VPN-с в я з ь – технология, позволяющая установить защищенное сетевое соединение поверх другой, менее защищенной сети. (Примеч. ред.)

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r125))

**126**

 См. раздел «Финансовая реформа» пятой главы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r126))

**127**

 По данным Статистической службы Грузии (www.geostat.ge/cms/site\_images/\_files/english/bop/2000-2009/Export\_products.zip).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r127))

**128**

 С е н а к и – город в западной части Грузии.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r128))

**129**

 «Х в а н ч к а р а» – один из самых известных сортов грузинского красного полусладкого вина.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r129))

**130**

 Б а с м а н н ы й с у д – название районного суда Москвы, ставшее нарицательным именем после первого процесса над российским бизнесменом Михаилом Ходорковским.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r130))

**131**

 Запрету подверглось также вино из Молдавии (правда, это эмбарго было отменено в июле 2009 года). Что касается грузинской продукции, то помимо вина в список попали коньяки, игристые вина, а также минеральная вода.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r131))

**132**

 Georgian wine producers over a barrel // Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2006. 20 July (www.fao.org/newsroom/en/field/2006/1000366).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r132))

**133**

 Боткина А. Была ли фальсификация грузинского вина? // Портал «Акциз». 2006. 21 ноября (akcyz.com.ua/news/wine/5307/3).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r133))

**134**

 Пока в Грузии имеется единичный пример такой регистрации – вино «Кондоли», названное по имени небольшой деревни в Кахетии.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r134))

**135**

 По оценке Национального банка Грузии (см.: Грузия подсчитала потери от российской экономической блокады // korrespondent.net/business/190117).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r135))

**136**

 П а в е л Ш е р е м е т – автор книги «Саакашвили / Грузия. Погибшие мечты» (М.: Партизан, 2009).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r136))

**137**

 Georgian External Trade 2009. Р. 132 (www.geostat.ge/index.php?action=wnews&lang=eng&npid=34).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r137))

**138**

 Сайт Национального агентства по туризму Грузии www.gnta.ge/?61/statistics/&lan=en.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r138))

**139**

 Подробнее – в главе «Как свобода меняет страну».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r139))

**140**

 Образовано в 2000 году вместо Министерства социальной защиты, труда и трудоустройства и Министерства здравоохранения.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r140))

**141**

 Постановление правительства № 11 от 26.01.2007.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r141))

**142**

 Block Georgia, Medimex, Award Capital, Meridiani, Aversi-Pharma, PSP-Pharma, New Style (впоследствии купленный IHOP), GRDC, Vellagio, MGI, GPC, New Hospital.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r142))

**143**

 Грузия отдала инвестору больницу в обмен на обещание новых // 2bFinam.ru. 2007. 10 мая (2b.finam.ru/news/onenews072F9/default.asp).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r143))

**144**

 Компании PSP-Pharma, Aversi-Pharma, GPC и Block Georgia построят в Батуми госпиталь // Новый регион. Интернет-издание стран Южного Кавказа. 2007. 24 июля (www.nregion.com/news.php?i=15115).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r144))

**145**

 Тищенко М. Шестой день // Lenta.ru 07.11.2007 (www.lenta.ru/articles/ 2007/11/07/disperse).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r145))

**146**

 Сайт Статистической службы Грузии, Foreign Direct Investments www.geostat.ge/index.php?action=page&p\_id=140&lang=eng.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r146))

**147**

 Сайт Статистической службы Грузии, Gross Domestic Product www.geostat.ge/index.php?action=page&p\_id=119&lang=eng.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r147))

**148**

 Около 700 и 300 долларов соответственно.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r148))

**149**

 Министра экономики отправили в отставку // Civil Georgia. 2009. 21 августа (www.civil.ge/rus/article.php?id=19754&search=%C6%E2%E0%ED%E8%FF).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r149))

**150**

 «Новая экономическая школа – Грузия» – неправительственная организация, основанная П. Шешелидзе и Г. Джандиери в 2001 году в Тбилиси. НЭШ разделяет идеи классического либерализма и распространяет их посредством многочисленных семинаров, лекций и конференций, а также издательской деятельности.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r150))

**151**

 Каха Бендукидзе: за высокое качество грузин! О причинах и последствиях политического кризиса в Грузии // Новая газета. 2008. 21 января. № 4 (www.novayagazeta.ru/data/2008/04/13.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r151))

**152**

 По данным бывшего заместителя министра труда, здравоохранения и социальной помощи Мегрелишвили.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r152))

**153**

 По данным бывшего заместителя министра труда, здравоохранения и социальной помощи Мегрелишвили.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r153))

**154**

 166 миллионов долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r154))

**155**

 Около 7 долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r155))

**156**

 Сепашвили Г., Гуларидзе Т. Изменения в пенсионной системе на политической повестке // Сivil Georgia. 2005. 5 декабря (www.civil.ge/rus/article.php?id=9431).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r156))

**157**

 Разработчики пенсионной реформы насчитали на момент ее разработки 33 пенсионных закона, а в конце 2009 года «всплыл» еще один (который просто пропустили), определяющий социальные льготы для ветеринаров, хотя никто ими не пользовался.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r157))

**158**

 Более подробно см. раздел «Налоговая реформа» пятой главы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r158))

**159**

 В России, по данным Независимого института социальной политики, в 2007 году от 55 до 64 процентов всего объема адресной социальной поддержки по разным направлениям (пособия на детей, жилищные субсидии, региональные пособия по бедности) получали небедные домохозяйства, в то время как примерно половина бедных не имела доступа к адресным программам социальной поддержки (Малева Т. Стратегия социальной модернизации: Конференция «Россия и мир: вызовы нового десятилетия» АНХ. 2010. Январь. opec.hse.ru/data/851/623/1233/maleva.ppt).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r159))

**160**

 Информация доступна на сайте Агентства по социальной защите: ssa.gov.ge.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r160))

**161**

 Статистику самозанятых см. в главе «ЧВУ (часто высказываемые утверждения)».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r161))

**162**

 Оборот около 10 процентов в год.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r162))

**163**

 Georgia Poverty Assessment, Report No 44400-GE, Human Development Sector Unit, South Caucasus Country Unit, Europe and Central Asia Regon // World Bank. 2009. Aprilwww-wds.worldbank.org).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r163))

**164**

 www.forbes.com/lists/2010/10/billionaires-2010\_Boris-Ivanishvili\_AGG5.html.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r164))

**165**

 Из интервью с начальником Департамента здравоохранения Министерства труда, здравоохранения и социальной защиты С. Лебанидзе и из интервью с бывшим заместителем министра труда, здравоохранения и социальной защиты В. Мегрелишвили.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r165))

**166**

 Граник И. Милтон Фридман поставил задачу Владимиру Путину // Коммерсантъ. 2004. 9 апреля. № 64 (2903) (www.kommersant.ru/Doc/465163).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r166))

**167**

 Из закона «О монополистической деятельности и конкуренции» от 25 июня 1996 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r167))

**168**

 Закон «О рекламе» принят 24 декабря 1999 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r168))

**169**

 Агентство по свободной торговле и конкуренции было создано 9 октября 2005 года на основе закона «О свободной торговле и конкуренции» от 03.06.2005 и указа министра экономики №1-1/948 от 23.08.2005.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r169))

**170**

 При этом бюджет органа остался фактически прежним (87,4 тысячи долларов в 2007 году, 98 тысяч – в 2008-м, 91 тысяча долларов – в 2009 году), что позволило существенно повысить до того официально мизерные заработные платы: средняя зарплата в 2006 году составила 269 долларов, в 2007-м – 452, в 2008-м – 744, в 2009-м – 731 доллар (см. сайт Агентства по свободной торговле и конкуренции: competition.ge).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r170))

**171**

 Бизнесмены Грузии заявляют о необходимости создания антимонопольной службы // Союз грузин в России. 2009. 2 мая (www.georgians.ru/news.asp?idnews=22196).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r171))

**172**

 Какие компании являются монополистами в Грузии? // Business Грузия. 2009. 14 ноября (bizzone.info/government/2009/1258247011.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r172))

**173**

 Папава В. «Розовые» ошибки МВФ и Всемирного Банка в Грузии // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 143–152.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r173))

**174**

 Feedback of Government of Georgia to the Report Competition in Georgia. Prepared by «Transparency International Georgia» 2009.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r174))

**175**

 Воздушный кодекс был написан еще до революции членом парламента Нино Бурджанадзе (входившей тогда в парламентский комитет по конституционным, юридическим вопросам и законности). Во время внесения поправок Бурджанадзе, будучи уже председателем парламента, возглавляла силы сопротивления – в итоге радикальных преобразований кодекса добиться не удалось.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r175))

**176**

 Feedback of Government of Georgia to the Report «Competition in Georgia». Prepared by «Transparency International Georgia». 2009.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r176))

**177**

 Ibid.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r177))

**178**

 Подробнее см. раздел «Реформа лицензионно-разрешительной системы» данной главы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r178))

**179**

 Кстати, аналогичные изменения в Италии привели к тому, что через несколько недель после разрешения продажи лекарств в супермаркетах цена на некоторые медикаменты упала на 30 процентов (см.: Алесина А., Джавацци Ф. Либерализм как левая идея. М. Альпина Бизнес Букс, 2011).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r179))

**180**

 Laissez-faire (фр. «дайте делать») – основная экономическая доктрина сторонников свободного рынка, заключающаяся в принципе невмешательства в рыночные механизмы. (Примеч. ред.)

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r180))

**181**

 Friedman M. The Business Community’s Suicidal Impulse // Cato Policy Report. Vol. 21–22. 1999. March-April (www.cato.org/pubs/policy\_report/v21n2/friedman.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r181))

**182**

 В и т а л и й Н а й ш у л ь – президент Института национальной модели экономики в Москве, российский экономист, высказавший идею приватизационного чека-ваучера еще в 1985 году.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r182))

**183**

 Папава В. О некоторых ошибках Международного валютного фонда в Грузии // Вопросы экономики. 2002. № 3. С. 99–112.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r183))

**184**

 Правительство представило принципы нового Налогового кодекса // Civil Georgia. 2004. 14 июня (www.civil.ge/rus/article.php?id=5436).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r184))

**185**

 «Юридическое управление Международного валютного фонда в 2000 году разработало типовой налоговый кодекс гипотетической страны (Переходной республики Налогостан) для использования в качестве справочного материала, с тем чтобы оказать содействие по ходу подготовки законодательных актов и применения законов» (на материале и для стран СНГ). МВФ. Материалы по налоговому кодексу. 2000 (www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2000/rus/taxrus.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r185))

**186**

 Например, став госминистром, Зураб Жвания от имени Временного правительства 22 декабря 2003 года заявил о введении налога на частных лиц по внешним признакам состоятельности (см.: Оппозиция критикует новую налоговую инициативу // Civil Georgia. 2003. 22 декабря (www.civil.ge/rus/article.php?id=4176)).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r186))

**187**

 Парламент утвердил новый Налоговый кодекс // Civil Georgia. 2004. 22 декабря (www.civil.ge/rus/article.php?id=6753).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r187))

**188**

 Г р и г о р и й М а р ч е н к о – казахстанский экономист, финансист. В 1996 году – во время проведения в Казахстане банковской реформы – был председателем Национального банка страны.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r188))

**189**

 Итоговый доклад президента Грузии Михаила Саакашвили за 2004 год // Civil Georgia. 2004. 30 декабря (www.civil.ge/rus/article.php?id=6817).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r189))

**190**

 Это идея не новая. Стопроцентная амортизация была введена в ходе реформ 1980-х годов премьер-министром Великобритании Маргарет Тэтчер.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r190))

**191**

 Капитальные операции в соответствии с системой национальных счетов – это инвестиции в основные фонды (здания и сооружения, машины и оборудование, скот, сады и виноградники, разведку полезных ископаемых и т.д.), то есть такие вложения, которые служат для расширения возможности производить большее количество товаров и создавать больший доход в будущем. Руководство по национальным счетам. ООН. Нью-Йорк. 2006 (unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF\_85r.pdf).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r191))

**192**

 Стенограмма выступления К. Бендукидзе на прошедшей 10 декабря 2004 года в Центре стратегических разработок конференции «Экономические реформы: российская повестка дня и мировой опыт», посвященной пятилетию ЦСР (www.old.csr.ru/\_upload/editor\_files/file0056.doc).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r192))

**193**

 В России по ставкам 2011 года сумма страховых взносов в пенсионный фонд, фонд медицинского страхования, фонд социального страхования для основной категории работодателей составляет 34 процента от доходов сотрудников. Кроме того, взимается налог на доходы физических лиц, основная ставка которого 13 процентов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r193))

**194**

 Подробнее см. раздел «Финансовая реформа».

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r194))

**195**

 Финансовый кризис 2008 года, охвативший США, страны Евросоюза, ряд стран с переходной экономикой.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r195))

**196**

 Всего в стране насчитывается 525 заведений с игровыми автоматами, половина из которых находится в столице (см.: Римпл П., Мизанте С. Игровые автоматы: Тайное пристрастие Грузии? // EurasiaNet / Business Грузия. 2009. 6 ноября (bizzone.info/articles/1257533805.php)).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r196))

**197**

 Разновидность арбитража, который, в отличие от институционного (постоянно действующего в определенном месте по определенным правилам), создается сторонами для разового рассмотрения конкретного спора.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r197))

**198**

 Чечелашвили до этого занимал должность посла Грузии в РФ.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r198))

**199**

 Около 20 тысяч долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r199))

**200**

 Вислогузов В., Двали Г. Грузия продолжает борьбу с налогами // Коммерсантъ. 2008. 25 апреля. № 71 (3888) (www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=886759&ThemesID=641).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r200))

**201**

 А р т у р Л а ф ф е р – американский экономист, один из основателей теории предложения в экономике. Кривая Лаффера графически отображает зависимость налоговых поступлений от налоговых ставок.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r201))

**202**

 Anderson J. Tax Misery & Reform Index. 2009 (www.forbes.com/global/2009/0413/034-tax-misery-reform-index.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r202))

**203**

 В России Трудовой кодекс вместо КЗОТ РСФСР от 1971 года был введен в действие с 1 февраля 2002 года. По данным исследований Независимого института социальной политики, проведенная реформа трудового законодательства не принесла радикальных новаций, необходимых рынку: не получили распространения гибкие формы занятости, основной формой найма остается бессрочный трудовой договор – 76,8 процента в 2000 году и 81 процент в 2007 году. По жесткости трудовых норм в области защиты занятости Россия превосходит и страны Евросоюза, и переходные экономики в среднем, но нормы трудового законодательства исполняются экономическими субъектами примерно наполовину (Малева Т. Социальная модернизация: институты и акторы (opec.ru/data/2011/03/15/1233294773/Maleva-2.ppt)).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r203))

**204**

 АО «Горно-обогатительный комбинат “Маднеули”» – одна из ведущих добывающих компаний страны, вклад которой в экспорт Грузии превышает 10 процентов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r204))

**205**

 Блант М. Большие надежды маленькой страны // Большой бизнес. 2006. Декабрь. № 12 (37) (www.bolshoybusiness.ru/archive/1/9/).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r205))

**206**

 Закон, регулировавший коллективные договоры, был упразднен новым трудовым кодексом, регламентирующим все трудовые отношения.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r206))

**207**

 М е ж д у н а р о д н а я о р г а н и з а ц и я т р у д а (МОТ) – специализированное учреждение ООН, объединяющее 182 страны, по вопросам регулирования трудовых отношений.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r207))

**208**

 H e r i t a g e F o u n d a t i o n – американский исследовательский институт, основанный в 1973 году. Ежегодно оценивает уровень экономической свободы стран мира по десяти компонентам, один из которых – свобода трудовых отношений.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r208))

**209**

 Льготная система GSP+ (General Scheme of Preferences) охватывает более 6400 наименований товарных групп, при экспорте которых применяется приближенная к нулю или нулевая таможенная пошлина. Эта льгота предоставляется развивающимся или слаборазвитым странам, которые ратифицировали и успешно осуществили 27 основных конвенций ООН и Международной организации труда.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r209))

**210**

 Грузия может лишиться торговых льгот от ЕС из-за нарушений трудового кодекса // Финмаркет. 2009. 28 сентября (www.finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=1292352).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r210))

**211**

 B r a b u s – немецкая компания, занимающаяся тюнингом автомобилей Mercedes-Benz. (Примеч. ред.)

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r211))

**212**

Злобин А. Зона рискованного земледелия // Smart Money. 2006. 23 октября. № 32 (www.smoney.ru/article.shtml?2006/10/23/1567).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r212))

**213**

Акцизный налог на экспорт черного и цветного металлолома возрастает // Business Грузия. 2009. 4 ноября (bizzone.info/banking/2009/1257385769.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r213))

**214**

Акциз на спиртные напитки и экспорт металлолома возрос / Business Грузия. 2010. 3 августа (bizzone.info/finance/2010/1280863006.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r214))

**215**

 Стенограмма выступления К.А. Бендукидзе на прошедшей 10 декабря 2004 года в Центре стратегических разработок конференции «Экономические реформы: российская повестка дня и мировой опыт», посвященной пятилетию ЦСР (www.old.csr.ru/\_upload/editor\_files/file0056.doc).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r215))

**216**

 Грузинские защитники природы выступили против продажи лесов частным инвесторам // Ecomir.biz. 2008. 20 июня (www.ecomir.biz/se/novosti/index.php?action=show&nid=2456).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r216))

**217**

 Общая площадь защищенных территорий (заповедников, парков и т.п.) в 2010 году составляла примерно 7 процентов территории страны. В 2005 году существовало 2 национальных парка на площади 100 гектаров, теперь их 8 на площади свыше 250 гектаров.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r217))

**218**

 Лейбористы считают, что сорвали тендер по продаже лесных массивов // Business Грузия. 2009. 22 сентября (bizzone.info/government/2009/1253666479.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r218))

**219**

 Forest Stewardship Council (Лесной попечительский совет) – международная некоммерческая организация, создавшая систему подтверждения экологической и социальной ответственности управления лесами. Сертификат FSC выдается независимым аудитором на основании ежегодной проверки на месте заготовки леса.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r219))

**220**

 По материалам, предоставленным грузинским отделением USAID.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r220))

**221**

 В рейтингах Doing Business 2010 и Doing Business 2011 Грузия по показателю «Получение строительных разрешений» занимает 7-е место из 183 стран, поднявшись к этому уровню за три года на 20 позиций (www.doingbusiness.org/data).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r221))

**222**

 Законом определены ограничения строительства в зависимости от внешних условий: дополнительной постройки, дороги и т.д.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r222))

**223**

 www.icqc.eu/ru/Regulation\_EC\_178\_2002.php

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r223))

**224**

 Предприниматель должен самостоятельно контролировать весь процесс производства продукции: следить за качеством используемого им сырья и материалов, условий производства, готового товара.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r224))

**225**

 Пацурия Н. Грузия сокращает бюрократию в лицензировании // Civil Georgia. 2005. 13 июня (www.civil.ge/rus/article.php?id=8283).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r225))

**226**

 Президент Грузии назвал Ладо Гургенидзе «самым успешным грузинским бизнесменом» // ИА Regnum. 2007. 16 ноября (www.regnum.ru/news/916843.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r226))

**227**

 Бендукидзе перешел с поста министра по координации реформ на должность главы канцелярии правительства 30 января 2008 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r227))

**228**

 Из секретного сообщения посла США в Грузии Джона Тефта 9 августа 2008 года: «Многочисленные базы, аэропорты и порт Поти в Грузии подверглись накануне вечером бомбардировке российскими самолетами. Бомбардировки продолжились в дневные часы 9 августа, бомбами поражены гражданские цели в грузинском городе Гори… Как сообщается, в Сенаки и Поти десятки убитых... Саакашвили и руководство Грузии полагают сегодня, что российская военная операция является частью обширного плана Путина по захвату Грузии и смене режима» (ruleaks.net/1433).

После нескольких дней прямых военных столкновений войск Грузии и России, происходивших на территории Грузии в августе 2008 года, два региона – Цхинвальский (Южная Осетия) и Абхазия – были признаны Россией независимыми государствами. Предваряя публикацию секретных документов американских дипломатов по этому поводу, «Русский Викиликс» пишет: «Мировому обывателю, не слишком знакомому с историей вопроса, действительно может показаться, что Россия превысила “допустимый предел самообороны”, вмешавшись в конфликт, который, хотя и происходил возле ее границ, ее непосредственно не затрагивал. Однако желание “разрубить гордиев узел” возникло не просто так: в какой-то мере Россия как наследница Российской империи и СССР несла ответственность за происходящее». Но трактовка американского посла в России Джона Байерли другая: «Грузинский конфликт раздул тлеющие угли русского патриотизма и вызвал волну самоуверенного негодования у населения… Признание независимости в глазах российского общества является единственно возможным выходом… Более трезвомыслящие представители образованной элиты предсказывают, что когда-нибудь правда выйдет наружу, после чего будут сделаны более рациональные оценки причин, хода и последствий войны. Однако до этого еще далеко» (ruleaks.net/2543).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r228))

**229**

  «В Потийской СИЗ уже зарегистрировано 22 компании» // Business Грузия. 2010. 26 августа (bizzone.info/industry/2010/1282848723.php и по материалам сайта www.rakiageorgia-freezone.com).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r229))

**230**

 Пока же такая сумма выглядит фантастической: в 2007, рекордном году весь объем иностранных инвестиций в Грузию лишь немного превысил 2 миллиарда долларов, а за два последних – 2009–2010 – суммарный объем иностранных инвестиций составил 1,2 миллиарда долларов.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r230))

**231**

 Египтяне собираются создать в Грузии свободную индустриальную зону // Информ-агентство Факт-news. 2009. 3 апреля (www.factnews.ru/article/03Apr2009\_free\_industry).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r231))

**232**

 Подробнее этот эпизод в новейшей финансовой истории описан, в частности, участником этих событий Лоуренсом Макдональдом (см.: Макдональд Л., Робинсон П. Колоссальный крах здравого смысла. М.: Альпина Бизнес Букс, 2010). (Примеч. ред.)

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r232))

**233**

 Папава В. «Розовые» ошибки МВФ и Всемирного банка в Грузии // Вопросы экономики. 2009. № 3. С. 143–152.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r233))

**234**

 Согласно World Development Indicators (data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators), объем рыночной капитализации грузинских компаний по отношению к ВВП существенно выше аналогичных показателей Киргизии и Армении и приближается к уровням Монголии и Македонии.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r234))

**235**

 В 2010 году, когда функция регистрации предприятия была передана агентству публичного реестра, требование устава стало вновь обязательным.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r235))

**236**

 По показателю «Закрытие бизнеса» рейтинга Легкости ведения бизнеса Всемирного банка (Doing Business) Колумбия существенно опережает Грузию (105-я и 29-я позиции из 183 соответственно в 2011 году), хотя в итоговом рейтинге ситуация противоположная – Колумбия уступает Грузии (12-я и 39-я позиции соответственно) (по материалам сайта Doing Business www.doingbusiness.org/data).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r236))

**237**

 Предыдущий закон о банкротстве был принят в 1996 году.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r237))

**238**

 См. раздел «Налоговая реформа» данной главы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r238))

**239**

 Вечерний Тбилиси. 2004. 22 апреля.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r239))

**240**

 Из личных разговоров с жителями Батуми.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r240))

**241**

 В Батуми будет самый длинный бульвар Европы // Грузия Online. 2010. 23 августа. www.apsny.ge/2010/pol/1282615498.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r241))

**242**

 Фотографию того, как выглядит бульвар сейчас и выглядел раньше, можно посмотреть на сайте www.larisaburakova.com.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r242))

**243**

 Ницца и Барселона будут завидовать Батуми – Саакашвили // Business Грузия. 2009. 11 мая (bizzone.info/government/2009/1242107833.php).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r243))

**244**

 По данным за июнь 2009 – май 2010 года.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r244))

**245**

 Выступление Саакашвили перед депутатами парламента Грузии 6 октября 2009 года, перевод в «Живом журнале» Андрея Илларионова (aillarionov.livejournal.com/122216.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r245))

**246**

  Визы для въезда в Грузию и пребывания в стране до 360 дней были отменены для граждан государств, не представляющих террористической угрозы и чей ВВП на душу населения в три раза выше грузинского (в 2004 году этому критерию соответствовала самая бедная европейская страна), а также для граждан стран СНГ (кроме России). С течением времени этот список постепенно расширяется. Так, в октябре 2010 года Грузия в одностороннем порядке ввела безвизовый режим для жителей российских республик Северного Кавказа. Жители всех остальных стран получают визу на границе.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r246))

**247**

 Реформ-клуб «Взаимодействие» был создан в декабре 1992 года. Председателем его совета был выбран Егор Гайдар.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r247))

**248**

 Д е н е ж н ы й а г р е г а т – макроэкономический термин, который используется для описания структуры денежной массы.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r248))

**249**

 Выступление Илларионова на летней школе InLiberty, Базалети, 1 сентября 2010 года: video.yandex.ru/users/shevv/view/19.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r249))

**250**

 Реформ-клуб «Взаимодействие», Издательская группа «Реформ-пресс», 1994.

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r250))

**251**

 Иван Кивелиди (1949–1995) – основатель Росбизнесбанка, глава объединения «Круглый стол бизнеса России». Был отравлен сильнодействующим веществом, нанесенным на телефонную трубку в его кабинете. (Примеч. ред.)

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r251))

**252**

 Georgia’s Libertarian Revolution, Part Two, European Stability Initiative, 17 April 2010 www.esiweb.org/pdf/esi\_-\_georgias\_libertarian\_revolution\_-\_part\_two\_-\_bendukidze\_and\_russian\_capitalism\_-\_17\_april\_2010.pdf

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r252))

**253**

 Илларионов считает назначение Бендукидзе министром экономики Грузии «серьезной утратой» для России (Opec.ru, 2 июня 2004, opec.ru/news\_doc.asp?d\_no=48826).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r253))

**254**

 Ситнина В., Склярова И., Вигнанский М., Новопрудский С. Утечка капиталистов // Время новостей Online. 2004. 2 июня (www.vremya.ru/2004/94/52/99673.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r254))

**255**

 Третьяков В. Миссия Бендукидзе // Российская газета. 2004. 3 июня. № 3492. (www.rg.ru/2004/06/03/bendukidze.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r255))

**256**

 Лаар М. Грузия не должна упустить шанс для радикальных реформ // inoСМИ.ru. 2004. 21 января (www.inosmi.ru/world/20040121/205129.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r256))

**257**

 Выступление Саакашвили перед депутатами парламента Грузии 6 октября 2009 года. Пер. в «Живом журнале» Илларионова (aillarionov.livejournal.com/122216.html).

([обратно](http://lib.rus.ec/b/364202/read#r257))

**Оглавление**

 [Портрет страны](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t1)

 [Предисловие](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t2)

 [От автора](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t3)

 [ЧВУ(часто высказываемые утверждения)[2]](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t4)

 [Глава 1«Мы пришли, чтобы поменять все правила игры»](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t5)

 [Глава 2Рождение новой страны](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t6)

 [Глава 3Урок первый: дебюрократизация](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t7)

 [Сокращение госаппарата](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t8)

 [Реформа МВД](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t9)

 [Глава 4Урок второй: приватизация](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t10)

 [Первая продажа](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t11)

 [«Стратегические» объекты](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t12)

 [Энергетика](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t13)

 [Газ](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t14)

 [Сельскохозяйственные земли](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t15)

 [Публичный реестр имущества](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t16)

 [Новые рельсы](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t17)

 [Вино](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t18)

 [Здравоохранение](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t19)

 [Глава 5Урок третий: либерализация](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t20)

 [Реформа антимонопольной службы](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t21)

 [Налоговая реформа](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t22)

 [Реформа трудового кодекса](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t23)

 [Реформа лицензионно-разрешительной системы](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t24)

 [Финансовая реформа](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t25)

 [Глава 6Как свобода меняет страну](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t26)

 [Роль личности в истории](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t27)

 [Выводы](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t28)

 [Алфавитный указатель имен](http://lib.rus.ec/b/364202/read#t29)