ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Грузия

НИКОЛАЙ ЮРЬЕВИЧ СИЛАЕВ[a]
ДАРЬЯ ВИКТОРОВНА КОВАЛЕВА[a]
a Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (МГИМО)

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-93-118

Аннотация: Статья посвящена становлению государственности независимой Грузии. Авторы анализируют историю строительства грузинского государства последних 30 лет, отмечая объективные факторы, которые препятствуют скорому и успешному экономическому восстановлению и развитию, однако не остались без внимания и промахи и ошибки властей страны. Одной из сложностей Грузии остается демографическая проблема, а экономический спад после крушения Советского Союза в этой стране был одним из самых глубоких, географические условия требуют от правительства значительных инвестиций в инфраструктуру, внешняя торговля Грузии отличается значительным отрицательным сальдо. Несмотря на перечисленные сложности, страна демонстрирует неплохую экономическую динамику и довольно быстро восстановилась после кризиса 2008–2009 годов. Авторы подчеркивают, что по качеству государственного управления Грузия значительно опережает многие постсоветские страны, и связывают это с решительно проводимыми реформами и тесным сотрудничеством с Европейским союзом. После 2012 года началось создание системы профессиональной и политически нейтральной государственной службы, была проведена реформа местного самоуправления, предоставившая гражданам больше механизмов влияния на политику местных властей. Авторы резюмируют, что прогресс в качестве государственных институтов на фоне весьма неблагоприятных экономических условий заслуживает внимательного изучения.

Ключевые слова: Грузия, государственность, экономика, система государственного и муниципального управления, государственная и муниципальная служба, административная реформа

Дата поступления статьи в редакцию: 9 ноября 2020 года.

Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Georgia

RESEARCH ARTICLE

NIKOLAY YURIEVICH SILAEV[a]
DARIA VIKTOROVNA KOVALEVA[a]
a Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University)

Abstract: The article examines the formation of the statehood in independent Georgia. The authors study the history of the formation of the Georgian state over the past 30 years, noting both objective factors that hinder rapid economic development and recovery, as well as the obvious mistakes of the country's authorities. One of the most crucial Georgia's problems is still the demographic problem, the economic recession after the collapse of the Soviet Union was one of the deepest, the geographical conditions of the country force the government to invest much to infrastructure, and in the field of foreign trade, Georgia has a significant negative balance. Despite the listed difficulties, after the 2008–2009 crisis, the country showed positive economic dynamics and recovery rates. The authors emphasize that the quality of public administration in Georgia is much better than in many other post-Soviet countries; they associate this with the ongoing reforms and close cooperation with the European Union. After 2012, a special work was carried out to create a system of professional and politically neutral civil service together with a reform to reorganize local self-government, which allowed the citizens of the country to have greater influence over local government policies. The authors conclude that the progress in the field of state institutions, against the background of unfavorable economic conditions, deserves a particular study.

Keywords: Georgia, statehood, economy, the system of state and municipal administration, state and municipal service, administrative reform

Received: November 9, 2020.

ГРУЗИЯ



ГЕРБ ГРУЗИИ



ФЛАГ ГРУЗИИ



57 200 км²

3 716 900 человек
130-е место в мире

На севере с Грузией граничат Российская Федерация и Республика Южная Осетия, на северо-востоке – Российская Федерация, на северо-западе – Республика Абхазия, на востоке и юго-востоке – Азербайджан, на юге – Армения и на юго-западе – Турция. С запада Грузия омывается Чёрным морем.

Общая характеристика страны

Грузия расположена в западной части Закавказья и отличается большим разнообразием природных и климатических условий. Западная часть Грузии, Колхидская низменность, ограниченная с севера Главным Кавказским хребтом, а с юга – Малым Кавказом, принадлежит бассейну Черного моря. Субтропический климат с обильными осадками благоприятен для сельского хозяйства, но множество заболоченных пространств исторически препятствовало его развитию. Значительные программы по осушению болот были развернуты только в советскую эпоху, когда на западе Грузии было организовано товарное производство субтропических культур и чая. В настоящий момент Колхидская низменность разделена между Грузией и Абхазией; граница проходит по реке Ингури (Ингур).

Географически Западная Грузия примыкает к Черному морю и наряду с причерноморскими степями входит в северо-восточную оконечность этого региона. Однако особенности Колхидской низменности исторически препятствовали ее активной колонизации. По всему кавказскому побережью Черного моря береговая линия отличается низкой изрезанностью и небольшим числом удобных бухт. Непосредственно к морю примыкают обширные заболоченные территории, которые на большей части своей истории были плохо пригодны для производящего хозяйства и проживания.

Восточная часть Грузии отделена от Западной Лихским (известным также под названием Сурамский) хребтом, связывающим Большой Кавказ с Малым. Он разделяет бассейны Черного и Каспийского морей. Хребет невысок (наивысшая точка – менее 2 тыс. м). Однако в зимние месяцы из-за обильных осадков транспортное сообщение иногда прекращается. В минувшем десятилетии правительство Грузии прилагало большие усилия к наращиванию транспортной связности страны, вкладывая средства в инфраструктуру.

Восточную часть Грузии с севера обрамляет Большой Кавказ, с юга она продолжается до Армянского нагорья, входящего в систему Переднеазиатских нагорий. Южные склоны Кавказа понижаются постепенно с севера на юг, и Восточная часть Грузии отличается от Западной более изрезанным рельефом. Долина реки Куры, на которую приходится почти весь сток рек Восточной Грузии, открывает эту часть страны Каспию. Климат Восточной Грузии более сухой и континентальный по сравнению с Западной.

Грузия – небольшая страна, ее площадь составляет 57 тыс. км² без Абхазии и Южной Осетии (69,7 тыс. км², включая территории этих стран, на которые претендует Грузия). Значительная часть ее площади занята горами, и лишь сравнительно небольшая часть земли пригодна для обработки. Площадь пахотной земли в Грузии значительно сократилась за последнее тридцатилетие и в 2017 году, по данным FAO, составляла 324 тыс. га, или 4,6 % ее общей площади (показатель 1992 года – 795 тыс. га, 11,4 %)[1]. Несмотря на благоприятный климат и плодородные почвы, Грузия не может самостоятельно обеспечить себя продовольствием.

Горный ландшафт Грузии ограничивает ее сухопутные транспортные связи с соседними странами. Единственный действующий сухопутный пограничный переход с Россией в Верхнем Ларсе сталкивается со значительной нагрузкой и иногда перестает работать из-за погодных условий. Транспортные маршруты через территории Абхазии и Южной Осетии не действуют в качестве транзитных. В советскую эпоху Грузия была связана с Турцией железной дорогой, проходившей по территории Армении. Однако эта дорога не действует с начала 1990-х годов, границы Армении с Азербайджаном и Турцией закрыты. Лишь в 2017 году было

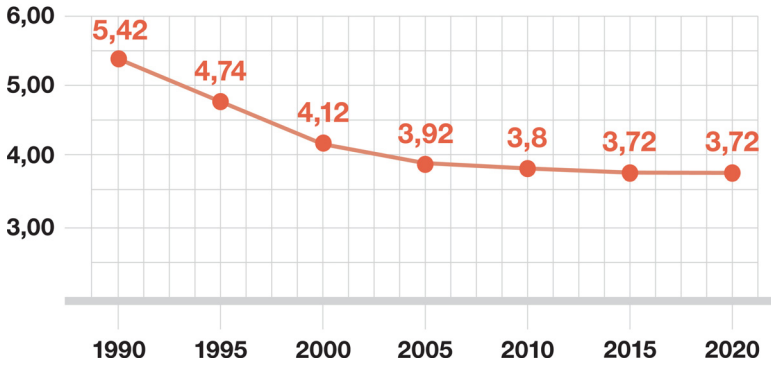
1 http://www.fao.org/faostat/ru/#country/73

открыто железнодорожное движение на маршруте Тбилиси – Карс, для чего были построены новые пути. До этого времени транспортное сообщение с Турцией шло или по морю, или через пограничный переход Сарпи на побережье Черного моря. В то же время благодаря своим черноморским портам Поти и Батуми Грузия играет роль транзитного государства для Армении и Азербайджана.

Постсоветское тридцатилетие было драматичным для населения Грузии (**рисунок 1**). Страна потеряла значительную часть населения. Если перепись 1989 года зафиксировала в Грузии 5,4 млн чел.[2], то последняя перепись, проведенная в ноябре 2014 года, дала результат в 3,7 млн чел.[3] Таким образом, население Грузии сократилось на 1,7 млн чел., или почти на 30 % от первоначальной численности. Незначительный рост населения в 2014–2018 годах, зафиксированный текущим учетом, не мог компенсировать эти потери и в последующие годы обратился вспять[4].

Рисунок 1. Численность населения Грузии, 1995–2020

Figure 1. The population of Georgia, 1995–2020



Свой вклад в снижение численности населения Грузии внесло отделение Абхазии и Южной Осетии, население которых не учитывается в грузинской статистике. Однако этот вклад был невелик на фоне массовой эмиграции. По оценке демографов, только в 1990–1996 годах миграционный отток из Грузии составил почти 1,4 млн чел. [Кутелия, Меладзе, Цуладзе, 1997. С. 186–191]. Страну покидали в основном люди трудоспособного возраста. Это обстоятельство наряду с экономическими трудностями вызвало падение рождаемости и прирост смертности в стране, а также значительное старение населения [Сулаберидзе, 2001. С. 114–117].

Поменялся и этнический состав населения Грузии. За первые десять лет независимости страна стала более гомогенной в этническом плане. Согласно результатам переписи 1989 года, грузины составляли 70,1 % населения Грузинской ССР. Перепись 2002 года дала цифру 83,8 %. Резко сократилась численность русских, которые на исходе советской эпохи были пятой по численности этнической группой (с 6,3 до 1,5 %). Из состава населения практически исчезли абхазы (1,8 % в 1989 году и 0,1 % в 2002 году), перепись 2002 года не проводилась на территории Абхазии, а численность абхазского населения в Грузии за пределами Абхазской АССР и в советскую эпоху была невелика. Осетинское население сократилось с 3 до 0,9 %, что отражало не только потерю Южной Осетии, но и массовый исход осетинского населения из внутренних районов Грузии. Незначительно выросла доля азербайджанцев в составе населения – с 5,7 до 6,5 %, что связано с характерным для этой этнической группы в Грузии сравнительно большим естественным приростом [Путкарадзе, Вуркадзе, 2007. С. 71–74].

Войны в Абхазии и Южной Осетии внесли свой вклад в тяжелую демографическую ситуацию в Грузии. По подсчетам В.И. Мукомеля, потери сторон в грузино-абхазском и грузино-осетинском конфликтах начала 1990-х составили 13,1 тыс. чел. Численность внутренне перемещенных лиц по итогам двух конфликтов составила 282 тыс. чел., еще 39 тыс. покинули места своего проживания, но позже вернулись [Мукомель, 1999. С. 66–71]. В результате войны 2008 года еще 26 тыс. чел. покинули грузинские села в Южной Осетии; в 2012 году в Грузии были зарегистрированы более 265 тыс. беженцев (внутренне перемещенных лиц в официальной терминологии Грузии) [Челидзе, 2013].

Экономический спад в Грузии после коллапса СССР был одним из наиболее глубоких на всем постсоветском пространстве. В 1992–1994 годах он достиг 65,1 %, при этом средняя реальная зарплата сократилась в 10 раз. Грузия потеряла привычные рынки сбыта для продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности, что было связано со спадом в странах СНГ, открытием их рынков для поставщиков из других стран. Сельскохозяйственный экспорт Грузии сократился на 90 % [Пылин, 2013. С. 86–95]. Грузия пережила масштабную деиндустриализацию. Масштаб сокращения доли промышленности в ВВП страны также был одним из крупнейших на постсоветском пространстве [Вардомский, Пылин, 2014. С. 82].

Особенность экономической динамики Грузии после распада СССР заключалась в ее сравнительно медленном восстановлении. Так, несмотря на энергичные реформы во второй половине 90-х и 2000-х годов, в 2008 году ее ВВП составлял лишь 71,1 % от уровня 1990 года. Хуже дело обстояло

2 http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=6

3 http://census.ge/files/results/Census_release_ENG.pdf

4 http://pc-axis.geostat.ge/PXweb/pxweb/en/Database/Database__Demography__Population/01-population-by-self-governed-unit.px/table/tableViewLayout2/?rxid=a69aa65c-9663-4839-8d72-16616a777aea

только в Молдавии (58,2 % от ВВП 1990 г.); Украина (76,3 %) и Киргизия (98,4 %) по этому показателю обгоняли Грузию [Григорьев, Кондратьев, Салихов, 2008. С. 77–95].

Глубокий спад с последующим медленным восстановлением привел к значительным сдвигам в структуре ВВП Грузии. Вдвое снизилась доля промышленности и сельского хозяйства, значительно возросла доля торговли, транспорта, коммуникаций, увеличилась также доля строительства и государственного управления, которое на пике, в 2008 году, составляло 17,2 % ВВП [Пылин, 2013. С. 86–95]. Приток иностранных инвестиций был сосредоточен преимущественно в строительстве транзитных трубопроводов Баку – Тбилиси – Карс и Баку – Тбилиси – Эрзерум. Хронической проблемой Грузии остается безработица. По данным Всемирного банка, в 2019 году она составила более 14 %, а в периоды экономических кризисов, например в 2009 году, поднималась и до 20 % с лишним[5]. Необходимо учесть, что сельские жители, имеющие земельный участок, учитываются грузинской статистикой как самозанятые (76 % сельского населения) и не попадают в категорию безработных, хотя существуют, по сути, за счет натурального хозяйства и случайных заработков [Silagadze, 2017. P. 136–141].

Рисунок 2. Динамика ВВП Грузии по паритету покупательной способности, 1994–2019

Figure 2. GDP dynamics of Georgia at purchasing power parity, 1994–2019

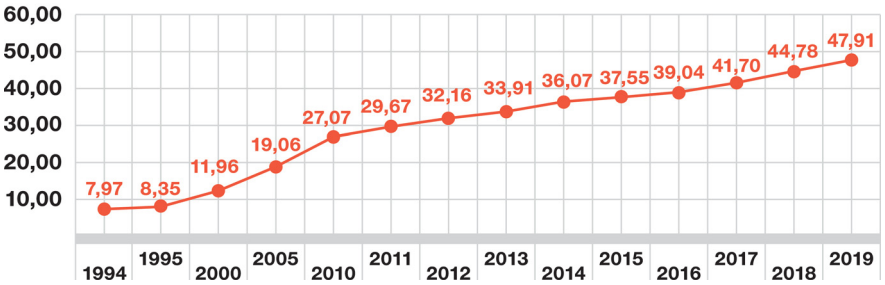
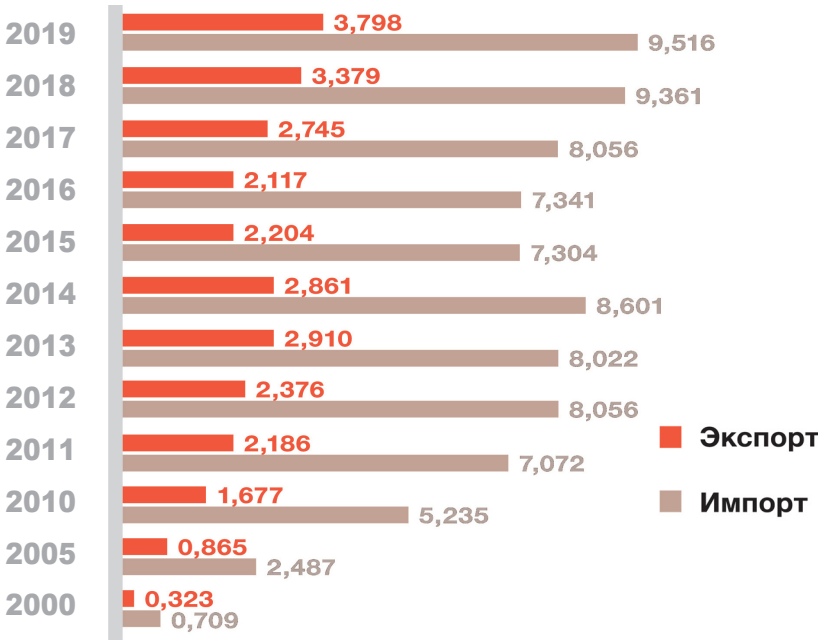


Рисунок 3. Товарооборот Грузии, 2000–2019

Figure 3. Georgia trade turnover, 2000–2019



В то же время Грузия демонстрирует неплохую экономическую динамику (**рисунок 2**). Она сравнительно легко пережила экономический кризис 2008–2009 годов (спад в 2009 году составил –3,7 % против 14,1 % в Армении)[6]. В начале прошлого десятилетия темпы роста ВВП составляли 6,2 % (2010) и 7,4 % (2011). Ключевую роль в этом быстром восстановлении сыграла масштабная иностранная помощь, оказанная Грузии после войны 2008 года, Брюссельская конференция доноров предоставила Грузии 4,5 млрд долл. (приблизительно четверть ее ВВП) в течение трех лет. В дальнейшем темпы роста упали, однако не опускались ниже 2,9 %. Рост в 2019 году составил 5,1 %. Статистика по 2020 году очевидно будет хуже: Грузия сильно зависит от денежных переводов из-за рубежа, экспорта и туризма, а по всем трем направлениям ожидается спад, вызванный пандемией COVID-19.

Внешняя торговля Грузии отличается значительным отрицательным сальдо (**рисунок 3**). В 2019 году оно составило –5,7 млрд долл. при обороте внешней торговли в 13,3 млрд. ВВП Грузии в тот же период составил 17,7 млрд долл., другими словами, отрицательное сальдо торгового баланса составило 32 % ВВП. Этот дисбаланс компенсируется за счет иностранных инвестиций, внешних займов, денежных переводов от граждан Грузии, работающих за рубежом, а также от продажи услуг, в первую очередь в сфере туризма. В. Папава обращает внимание, что в структуре экспорта Грузии большое место занимают легковые автомобили (22 %) и ме-

5 https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=GE&view=chart

6 https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=GE-AM-AZ&start=2008&view=chart

таллолом (8%). При этом автомобили в Грузии не производятся. Таким образом, в составе экспорта учитываются автомобили, которые поступают через территорию Грузии в другие страны – Армению и Азербайджан [Папава, 2013. С. 47–58]. Торговля подержанными автомобилями – заметная отрасль грузинской экономики, однако очевидно, что за вычетом подобных статей картина грузинского экспорта будет еще менее обнадеживающей.

Россия занимает место второго торгового партнера Грузии по товарообороту (в 2019 году товарооборот составил 1,5 млрд долл., 11% всей грузинской внешней торговли). На первом месте находится Турция (1,8 млрд долл., 13%). За ними с небольшим отрывом идут Китай, Азербайджан и Армения. При этом торговля со странами СНГ занимает треть внешней торговли Грузии, со странами Европейского союза – четверть. Более выражено преобладание стран СНГ в грузинском экспорте, в совокупности они покупают более половины товаров, экспортируемых из Грузии. Это преобладание сохраняется, несмотря на выход Грузии из СНГ и вхождение ее в зону свободной торговли с Европейским союзом[7].

В экспорте Грузии (**рисунок 4**) доминирует медная руда (22,3%), автомобили (11,3%, реэкспорт машин в Армению и Азербайджан), ферросплавы (7,4%), вина (6,1%), руды драгоценных металлов (4%).

Импортирует Грузия (**рисунок 5**) потребительские товары, машины и оборудование, топливо и смазочные материалы, а также значительный объем продовольствия. Лишь некоторые отрасли сельского хозяйства страны обладают экспортным потенциалом, однако в целом Грузия не может обеспечить себя продовольствием.

Краткая политическая, социальная и культурная справка. В постсоветскую эпоху Грузия пережила очень сложную и болезненную трансформацию, включавшую в себя три гражданские войны (конфликты в Абхазии и Южной Осетии, конфликт между сторонниками и противниками первого президента Грузии З. Гамсахурдиа). Грузия находится

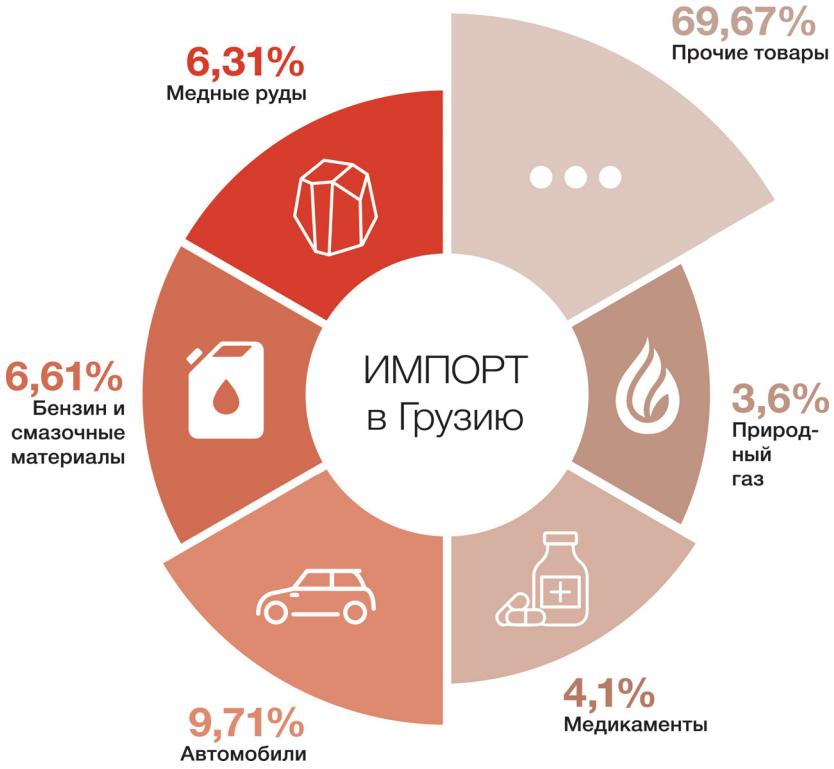
Рисунок 4. Структура экспорта Грузии, январь — август 2020

Figure 4. Export structure of Georgia, January – August 2020



Рисунок 5. Структура импорта Грузии, январь – август 2020

Figure 5. Import structure of Georgia, January – August 2020



7 https://www.geostat.ge/en/modules/categories/35/external-trade

в сложном международном положении, развязав войну со своим наиболее могущественным соседом – Россией и избегая нормализации отношений с Москвой. Тем не менее Грузии удалось создать государственные институты, более устойчивые и эффективные, чем у всех постсоветских стран, сопоставимых с ней по экономическому потенциалу. Грузии удается поддерживать политическую стабильность при конкурентной и открытой внутренней политике.

В то же время Грузия сталкивается с рядом острых социальных проблем. Среди них нужно назвать демографический упадок, включающий в себя старение населения, безработицу и бедность. Хотя правительству страны в последние годы удается ослабить остроту некоторых проблем (в частности, в Грузии после 2012 года прошла в целом успешная реформа здравоохранения, повысившая доступность медицинской помощи для граждан), перспектив качественного экономического рывка в обозримой перспективе не просматривается.

Историко-культурное наследие Грузии по праву привлекает к ней внимание из-за рубежа и служит одним из источников «мягкой силы» страны. Гордость за это наследие была и остается одной из наиболее важных составляющих грузинской национальной идентичности, хотя порой перерождается в чувство превосходства (едва ли оправданное) по отношению к соседям. Однако с распадом СССР Грузия утратила аудиторию для своей культурной продукции, в то время как именно эта аудитория обеспечила расцвет грузинской культуры в XIX и XX веках. Постсоветские десятилетия стали для Грузии эпохой культурного упадка, несмотря на прекращение былого цензурного гнета. Как и многие другие страны, Грузия одновременно стремится и участвовать в глобализации, что естественно для малой страны, зависимой от экспорта и притока туристов, и опасается утратить культурную самобытность. Надежды и страхи, связанные с глобализацией, служат одним из двигателей динамичной внутриполитической жизни страны.

Оценка достижений страны и основных вызовов, позиций в международных рейтингах

Несмотря на сложные экономические и демографические вызовы, которые стоят перед Грузией, по качеству государственного управления она значительно опережает многие постсоветские страны. Это связано с решительными реформами, проведенными в стране после государственного переворота в конце 2003 года, тесным сотрудничеством с Европейским союзом, сохранением политической стабильности в стране на протяжении длительного времени. Нужно отметить, что власти Грузии давно и целенаправленно стремятся повысить место страны в разнообразных международных рейтингах. Необходимо также учесть, что по мере того, как международные рейтинги становятся ориентиром для национальных правительств, особенно небольших стран, рассчитывающих на приток иностранных инвестиций, конкуренция за места в этих рейтингах обостряется и рейтинговые позиции таких стран становятся нестабильными.

В последнем The Global Competitiveness Report Грузия заняла 74-е место (опустившись за год с 66-го) (**рисунок 6**); основной вклад сделали индикаторы институтов и рынка труда, сильно либерализированного, отстала страна и по инфраструктуре [Schwab, 2019]. Позиция Грузии в рейтинге быстро росла с 2009 по 2016 год с последующим небольшим снижением. Впрочем, Грузию в последнее время опережают Азербайджан и Армения.

В рейтинге Всемирного банка Doing Business (**рисунок 7**) Грузия в 2020 году заняла седьмое место, опередив все постсоветские страны и многие страны ОЭСР. Став одним из мировых рекордсменов по скорости начала бизнеса, Грузия сильно отстает по показателям доступа к электроэнергии и простоте внешнеторговых операций.

Как и другие малые и сравнительно бедные страны, Грузия повышает свои позиции в международных рейтингах в основном за счет показателей, качество которых зависит непосредственно от государственного регулирования и регуляторных процедур. Показатели, в которых заложено качество инфраструктуры, более инерционны, поскольку улучшение инфраструктуры требует значительных инвестиций. Что же касается внешней торговли, то здесь ситуация также с большим трудом может быть изменена. Грузия находится в регионе, где соприкасаются, не сотрудничая, различные экономические интеграционные объединения – ЕС и ЕАЭС. В таких условиях договариваться об упрощении регулирования внешней торговли затруднительно, тем более что Грузия с ее небольшим по емкости рынком не может рассчитывать на сильную переговорную позицию в отношениях с соседями.

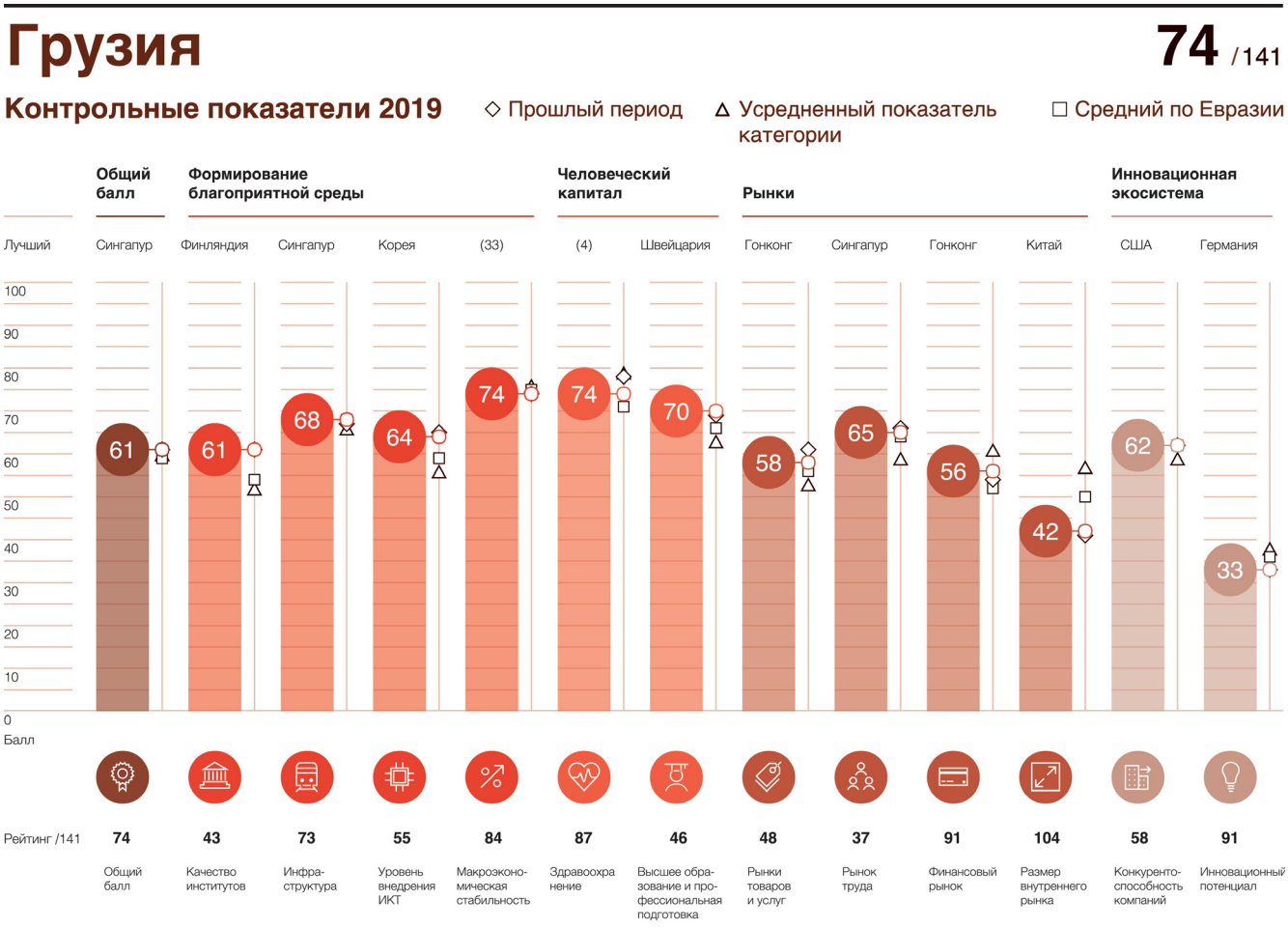
Показатели индекса Worldwide Governance Indicators отражают результаты, достигнутые Грузией в улучшении ее государственного управления. Индекс рассчитывается по следующим показателям:

- Control of Corruption (контроль коррупции);
- Government effectiveness (эффективность государственного управления);
- Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма);
- Regulatory Quality (качество регулирования);
- Rule of Law (верховенство закона);
- Voice and Accountability (право голоса и подотчетность правительства).

По каждому из показателей рассчитывается индекс, который может составлять от –2 (наихудший результат) до 2 (наилучший результат).

Рисунок 6. Показатели Грузии в Индексе глобальной конкурентоспособности

Figure 6. Indicators of Georgia in the Global Competitiveness Index





Результаты Грузии за 2018 год (последняя опубликованная оценка) в сравнении с двумя другими странами Южного Кавказа и странами европейского и центральноазиатского регионов приведены на **рисунке 8**.

По большинству показателей Грузия находится в зоне положительных значений, значительно опережая своих соседей. Ее показатели соответствуют таковым у небольших и средних стран Европейского союза. Низкий показатель политической стабильности и отсутствия насилия/терроризма, по всей видимости, отражает

Рисунок 7. Позиции Грузии в рейтинге Всемирного банка Doing Business, 2011–2019

Figure 7. Georgia in the Doing Business rating, 2011–2019

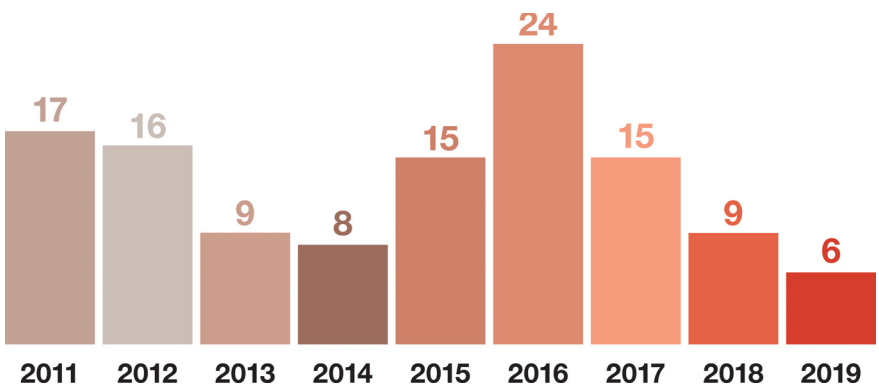


Рисунок 8. Сравнительные показатели индекса Worldwide Governance Indicators Грузии и некоторых других стран*

Figure 8. Comparison of indicators for Georgia and some other countries in the Worldwide Governance Indicators index

ПОКАЗАТЕЛЬ	ГРУЗИЯ	АРМЕНИЯ	АЗЕРБАЙДЖАН	Страны, наиболее близкие к показателю Грузии
Контроль коррупции	0,7	-0,3	-0,8	Кипр, Польша Португалия, Испания
Эффективность государственного управления	0,6	0,0	-0,1	Хорватия, Венгрия, Польша, Словакия
Политическая стабильность и отсутствие насилия/ терроризма	-0,4	-0,4	-0,7	Армения, Босния, Россия, Молдавия, Узбекистан
Качество регулирования	1,1	0,3	-0,4	Андорра, Бельгия, Кипр, Франция, Литва, Латвия
Верховенство закона	0,3	-0,2	-0,6	Хорватия, Греция, Италия, Польша, Румыния
Право голоса и подотчетность правительства	0,2	-0,1	-1,5	Албания, Болгария, Венгрия, Черногория

* https://datacatalog.worldbank.org/dataset

наличие конфликтов, которые Грузия считает неурегулированными: Тбилиси продолжает претендовать на контроль над Абхазией и Южной Осетией и не признает их независимый статус.

Результаты индекса Worldwide Governance Indicators демонстрируют позитивные итоги реформ государственного управления в Грузии. Однако в совокупности с невысокими экономическими достижениями страны они показывают, что само по себе удовлетворительное государственное управление не обеспечивает автоматически экономического развития и роста благосостояния.

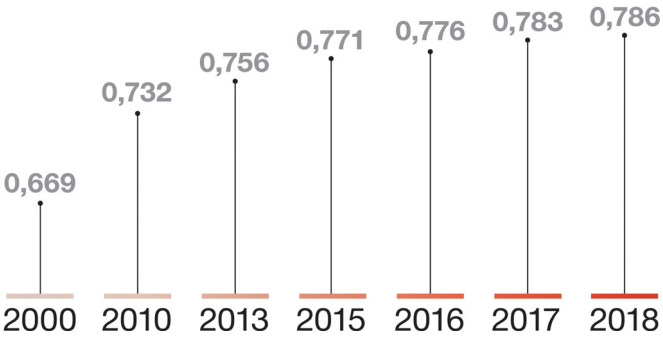
Необходимо отметить, что, согласно индексу человеческого развития (Human Development Index), Грузия, занимающая 70-е место с интегральным индексом 0,786 (**рисунок 9**), опережает как своих соседей по региону, так и сопоставимых с ней по уровню экономического развития Украину и Молдову. Она пропускает вперед лишь три прибалтийские страны, Россию, Белоруссию и Казахстан.

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Сильнейший экономический спад после распада СССР, четыре внутренних вооруженных конфликта (последний, 2008 года, сопровождался внешним военным вмешательством), тяжелые демографические потери создали Грузии неблагоприятные условия для развития. Страна потеряла ряд отраслей промышленности и высокотехнологичного сельского хозяйства. Ее внутренний рынок узок.

Рисунок 9. Индекс человеческого развития Грузии, 2000–2018

Figure 9. Human Development Index of Georgia, 2000–2018



Условия внешней торговли недостаточно благоприятны. Так, 53,8 % экспорта Грузии в 2019 году пришлось на страны СНГ, однако Грузия не состоит в этой организации и не пользуется существующим в ней специальным торговым режимом. Данные факторы ограничивают перспективы развития страны.

В то же время в плане человеческого потенциала и качества государственного управления Грузия добилась значительно лучших результатов, чем все сопоставимые с ней по уровню экономического развития постсоветские страны, например Азербайджан, Армения, Молдова, Украина. Открытым остается вопрос, удастся ли ей совершить рывок, достаточный, чтобы приблизиться к показателям России, Казахстана, Белоруссии.

Система органов публичной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка. Драматические события первых лет независимости Грузии отразились на формировании ее конституционного строя. Во время правления З. Гамсахурдиа (1990–1992) конституционное законодательство стало полем импровизаций. В Конституцию Грузинской ССР вносились поправки, направленные на консолидацию политического режима. Учитывая, что советское конституционное право не предполагало разделения властей и баланса полномочий между ними, возникающий в итоге гибрид носил характер узаконенного чрезвычайного режима личной власти. Финальной точкой здесь стало введение в апреле 1991 года поста президента с широкими полномочиями (вносил на утверждение Верховного Совета кандидатуры председателя правительства, главы Верховного суда, генерального прокурора, имел право распускать Верховный Совет, вводить чрезвычайное положение). Параллельно было объявлено о разработке новой конституции на основе Конституции Грузинской Демократической Республики от 1921 года.

После свержения З. Гамсахурдиа в январе 1992 года к власти в Грузии пришел Военный совет, объединивший лидеров переворота. После возвращения в Грузию Эдуарда Шеварднадзе он был заменен на Государственный совет, где командиры вооруженных формирований были «разбавлены» представителями политических партий. Оба эти органа обладали весьма сомнительной легитимностью, их власть не имела опоры в действовавшей на тот момент конституции.

21 февраля Военный совет объявил о «верховенстве» Конституции Демократической Республики Грузия 1921 года «и ее задействовании с учетом нынешних реалий» [Региональные конфликты… 2005. С. 98]. Что именно и в какой мере предполагалось «задействовать», декларация Военного совета умалчивала, но из ее текста следовало, что действие прежней конституции прекращено. Выборы парламента Военный совет обещал провести не позднее осени 1992 года (они были проведены в октябре). После этого функции основного закона выполнял «Акт о государственной власти», принятый 6 ноября 1992 года. Грузия получила новую конституцию только в августе 1995 года. В дальнейшем в нее неоднократно вносились поправки.

Конституция Грузии провозглашает ее единым и неделимым демократическим государством, а также демократической республикой. Преамбула Конституции упоминает «граждан Грузии», не называя их этническую принадлежность, как символических учредителей государства, но в то же время содержит ссылку на «многовековые традиции государственности грузинского народа». Это отражает желание законодателя избежать жесткого определения Грузии как государства этнических грузин. Конституция не содержит упоминания других этнических групп, проживающих в Грузии, хотя устанавливает, что государственным языком Абхазской автономной республики – законодатель исходит из того, что Абхазия в будущем войдет в состав Грузии – наряду с грузинским является также абхазский.

Упоминание в Конституции двух автономных республик – Абхазской и Аджарской – формально не позволяет охарактеризовать Грузию как унитарное государство. Но особенности ее законодательства позволяют говорить, что фактически она таковым является. Конституция не разграничивает полномочий между центральными властями и властями республик. Оговорено, что «Государственное территориальное устройство Грузии будет пересмотрено конституционным законом Грузии на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны», то есть после установления контроля властей Грузии над всей территорией бывшей Грузинской ССР.

Конституция предусматривает, что полномочия Абхазской и Аджарской автономных республик должны быть установлены конституционными законами. При этом лишь недавно, в 2017 году, после ряда напоминаний Совета Европы о необходимости определить статус автономии, был принят такой закон для Аджарской автономной республики. В этом законе перечислен ряд областей государственного управления, в которых имеются полномочия у автономной республики. Но содержание этих полномочий не раскрыто. Вместо этого конституционный закон содержит отсылки к общему законодательству Грузии, которое должно регулировать порядок осуществления бюджетной политики, управления имуществом и другие полномочия автономии.

Кроме того, закон оставляет за центральными властями страны такие механизмы контроля над властями республики, которые не позволяют говорить о самостоятельности последней. Так, президент Грузии по согласованию с парламентом страны может распустить Верховный Совет (законодательный орган) автономии по широкому кругу оснований, например если Верховный Совет «не может осуществлять свои полномочия». Председатель правительства Аджарской автономной республики – высшее должностное лицо в ее структуре исполнительной власти – утверждается на своей должности Верховным Советом. При этом представляет его на должность президент Грузии после консультаций с политическими силами, представленными в Верховном Совете. Оговаривается, что правительство Аджарии подотчетно президенту и правительству Грузии; лишь на третьем месте в этом списке стоит законодательный орган власти автономии.

Перечисление полномочий Аджарской автономной республики сопровождается в конституционном законе отсылками на иные законы Грузии, которые должны регулировать порядок исполнения этих полномочий. Однако законодательство Грузии в ряде наиболее важных сфер не учитывает самого существования автономной республики. Так, законодательно не определены источники доходов ее бюджета. Налоговый кодекс Грузии не содержит понятия налога автономной республики, ограничиваясь только двумя видами налогов – общегосударственными и местными. Некоторые исследователи в связи с этим говорят о Налоговом кодексе унитарной страны [Глонти, Цинцадзе, 2007. С. 71–76].

Глава государства: общая характеристика правового статуса, его основные полномочия. С 1995 года, когда в Грузии была принята действующая Конституция, в стране прошли две крупные конституционные реформы. В ходе этих реформ существенно менялись статус и полномочия главы государства.

В первоначальной версии Конституции Грузии президент соединял в себе две роли – главы государства и главы исполнительной власти. При этом у него не было полномочий распускать парламент. Эта модель не давала президенту желаемой свободы политического маневра, и уже спустя несколько лет после вступления Конституции в силу глава Грузии Э. Шеварднадзе предложил создать в стране правительство во главе с премьер-министром как самостоятельный орган власти. Предполагалось, что парламент получит право выносить вотум недоверия президенту, а президент – право распускать парламент. Однако к весне 2001 года, когда это предложение было выдвинуто, у Э. Шеварднадзе уже не было влияния, необходимого для проведения реформы. Оппозиция же воспротивилась этому проекту [Скаков, 2002].

Конституционная реформа, предполагающая разделение роли главы государства и главы исполнительной власти, была проведена после прихода к власти лидеров «революции роз». 6 февраля 2004 года парламент Грузии проголосовал за поправки, предусматривавшие введение должности премьер-министра, назначаемого президентом, который затем должен получить доверие парламента. При этом парламент получил возможность потребовать от премьер-министра отставки отдельных членов правительства, хотя такое требование не обязывало премьера ни к чему, кроме необходимости мотивировать свой отказ. Президент получил право распускать парламент, если тот трижды выразит недоверие назначенному президентом премьеру и программе правительства. При этом премьер мог быть назначен и без согласия парламента.

Конкретное политическое наполнение новых конституционных норм определялось персональным составом высших органов государственной власти. С точки зрения политической тактики конституционная реформа должна была придать легитимность сложившемуся в ходе «революции роз» триумвирату лидеров: Михаилу Саакашвили, Зурабу Жвания, Нино Бурджанадзе, которые первоначально были сопоставимы по своему влиянию и популярности. После конституционной реформы М. Саакашвили, ранее избранный президентом, назначил З. Жвания премьер-министром. Нино Бурджанадзе сохранила пост председателя парламента, который она занимала с 2001 года. Первоначально можно было говорить о правительстве во главе с премьер-министром как о самостоятельном и сильном высшем органе власти. Однако после гибели З. Жвания в феврале 2005 года в полной мере проявился характер новой конституционной модели, в которой баланс полномочий был значительно смещен в пользу президента. Фактически был установлен режим личной власти М. Саакашвили, правительство и парламент играли подчиненную роль.

Следующая конституционная реформа была проведена в Грузии в октябре 2010 года, принятые тогда изменения вступили в силу в 2012–2013 годах. Ее содержанием был переход от президентской к парламентской республике. Наблюдатели связывали это решение со стремлением М. Саакашвили изменить конституцию таким образом, чтобы остаться у власти, обойдя формальное ограничение на число президентских сроков для одного лица.

Президент сохранял роль главы государства, он объявлен гарантом единства и национальной независимости страны, является верховным главнокомандующим, представляет Грузию во внешних сношениях. Президент назначает выборы парламента и местных органов власти. Он подписывает и публикует законы, может наложить вето на закон, принятый парламентом, а также осуществляет помилование. Однако полномочия его ограничены. Так, президент может представлять Грузию во внешней политике, подписывать международные договоры, принимать аккредитацию иностранных послов и назначать послов Грузии только с согласия правительства. По представлению правительства президент назначает и освобождает от должности командующего силами обороны Грузии. Он может приостанавливать деятельность территориальных представительных органов, но также лишь по представлению правительства. Конституция оговаривает, что правовые акты президента, кроме тех, решение по которым он вправе принять самостоятельно, требуют «соподписи» председателя правительства. Таким образом, глава государства не играет существенной политической роли и практически не влияет на текущее управление страной. Он остается символической фигурой.

В марте 2018 года в Конституцию Грузии были внесены изменения, которые еще в большей сте-

пени снизили политический вес президента. Если раньше было предусмотрено его всенародное избрание, то в действующей редакции Конституции установлено, что президент избирается сроком на пять лет избирательной коллегией, состоящей из всех депутатов парламента страны и представительных органов автономных республик (фактически только Верховного Совета Аджарии), а также депутатов местных представительных органов, выдвигаемых политическими партиями по специальным квотам. Эти изменения вступят в силу после истечения срока полномочий действующего президента Саломе Зурабишвили, избранной всенародным голосованием в конце 2018 года на пять лет.

Данная реформа была реакцией политического руководства страны на целый ряд конфликтов между президентом и премьер-министрами страны в период между 2013 и 2018 годами. Эти конфликты не несли существенного политического содержания и касались в основном вопроса о том, кто – премьер или президент – должен представлять Грузию на наиболее престижных международных форумах, например выступать на сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Наряду с изменением порядка избрания президента были внесены поправки в закон о правительстве Грузии, направленные на упорядочение взаимодействия президента и правительства во внешней политике. Так, было установлено, что президент может представлять Грузию во внешних сношениях, вести переговоры с иностранными государствами и международными организациями, заключать международные договоры, принимать аккредитацию иностранных представителей только с согласия правительства Грузии. Также президент по представлению правительства должен был назначать на должность и освобождать от должности зарубежных представителей Грузии. Данные изменения практически лишили президента самостоятельности во внешнеполитических делах.

Нужно отметить, что, несмотря на ограниченные полномочия президента Грузии, в некоторых случаях он может влиять на исход политической борьбы в стране, опираясь на свой статус главы государства. Так, в мае 2020 года С. Зурабишвили помиловала бывшего мэра Тбилиси Г. Угулаву и бывшего министра обороны И. Окруашвили, отбывавших тюремные сроки за уголовные преступления. Их освобождение было требованием оппозиционных сил, грозивших в противном случае заблокировать голосование по законопроекту о порядке избрания депутатов парламента на выборах в октябре 2020 года. Правительство отказывалось освобождать Г. Угулаву и И. Окруашвили, резонно ссылаясь на независимость суда, вынесшего им приговоры. Решение президента об их помиловании позволило преодолеть политический кризис, хотя и вызвало определенное недовольство правящей партии.

Правительство, система и структура центральных и региональных органов исполнительной власти. В действующей редакции Конституции Грузии правительство является высшим органом исполнительной власти, осуществляющим внутреннюю и внешнюю политику. Коллегиальное начало в работе правительства выражено слабо. Центральной фигурой выступает премьер-министр. Он без участия парламента назначает на должность министров, премьер-министров, государственных министров (аналог министра без портфеля, должность создается ad hoc, если возникает необходимость придать высокий политический приоритет определенному направлению деятельности правительства). Премьер-министр представляет Грузию во внешних сношениях, причем в отличие от президента наделен полномочиями подписывать от имени страны международные договоры.

Хотя конституция говорит о коллективной подотчетности правительства парламенту, закон о правительстве несколько меняет эту формулировку, говоря о подотчетности парламенту лично премьер-министра. Нужно признать, что в совокупности с иными законодательными нормами такая формулировка точнее отражает политико-правовой статус премьер-министра.

Премьер-министр наделен рядом особых полномочий на случай военного или чрезвычайного положения. Он обращается к президенту с предложением об объявлении такого положения, представляет президенту проект декрета, действующего на время чрезвычайного или военного положения. Премьер-министр принимает решение о применении сил обороны во время военного или чрезвычайного положения, причем это решение не требует утверждения парламентом. Он также издает указ, в соответствии с которым действуют силы самообороны в условиях военного или чрезвычайного положения.

Состав и структура правительства определяются отдельным законом, не имеющим статуса конституционного. Правительство делает представление президенту о назначении и освобождении от должности послов и представителей в международных организациях, согласовывает аккредитацию дип-представителей и вопросы ведения международных переговоров. Правительство также обращается к парламенту по вопросу ратификации и денонсации международных договоров. Правительству подчинены военизированные учреждения специального назначения, не входящие в состав вооруженных сил.

Для Грузии нехарактерно свойственное ряду других постсоветских стран разделение «гражданских» и «силовых» полномочий исполнительной власти. Правительство сосредоточивает в себе оба эти вида полномочий, отвечая как за социально-экономическое развитие страны, так и за ее оборонную политику и борьбу с преступностью. По пред-

ставлению правительства назначается на должность и освобождается от должности командующий силами обороны Грузии. Последняя норма делает во многом декларативным статус президента как верховного главнокомандующего. Правительство также обращается к президенту с представлением о вводе в страну, применении, передвижении военных сил иностранных государств. В ведении правительства находятся воинские звания, планы строительства, применения и мобилизации вооруженных сил, экономические мобилизационные планы, вопросы гражданской обороны. Оно ответственно за поддержание законности, защиту прав и свобод граждан, борьбу с преступностью и поддержание общественного порядка, охрану государственной границы.

В соответствии с действующей редакцией закона о правительстве в структуру высшего органа исполнительной власти входят следующие министерства (**рисунок 10**):

- Министерство внутренних дел;
- Министерство иностранных дел;
- Министерство лиц, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий, труда, здравоохранения и социальной защиты;
- Министерство обороны;
- Министерство образования и науки, культуры и спорта;
- Министерство охраны окружающей среды и сельского хозяйства;
- Министерство регионального развития и инфраструктуры;
- Министерство финансов;
- Министерство экономики и устойчивого развития;
- Министерство юстиции.

Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия. Парламент, высший законодательный и представительный орган Грузии, наделен полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики.

Конституция Грузии предусматривает, что после установления контроля Тбилиси над Абхазией парламент будет преобразован в двухпалатный: должен быть создан Совет Республики (нижняя палата) и Сенат (верхняя палата). Последний будет состоять из представителей, избранных в территориальных единицах Грузии, включая Абхазскую и Аджарскую автономные республики. Пока эта норма не может быть введена в действие, парламент состоит из одной палаты, избираемой на четырехлетний срок. В парламенте Грузии 150 депутатов. Конституция устанавливает, что они должны избираться полностью по пропорциональной системе. Это сравнительно новая норма, которая была включена в конституцию в 2018 году. При этом срок введения ее в действие отложен до парламентских выборов 2024 года. Ранее парламент избирался на основе смешанной системы. Половина депутатов избиралась по пропорциональной системе, половина – по мажоритарным округам. Данная система вызывала критику со стороны оппозиции, поскольку правящая партия имела преимущество и на выборах по мажоритарным округам. Так, правительство могло влиять на предпочтения избирателей в мажоритарных округах: манипулируя бюджетным финансированием территорий, в мажоритарных округах было сравнительно легче применять административный ресурс, чем в рамках общенационального округа, наконец, мажоритарные депутаты охотнее присоединялись к правящей коалиции, поскольку это давало им больше лоббистских перспектив для территорий, которые они представляли. Недовольство оппозиции, вылившееся в ряд протестных акций в 2019–2020 годах, побудило власти пойти на уступки, и уже в 2020 году на парламентских выборах число мажоритарных депутатов составило только 30. Параллельно до 1% понижен избирательный барьер прохождения в парламент.

Парламент принимает законы, большинством от простого до трех четвертей (в зависимости от категории закона) преодолевает вето президента. Парламент утверждает в должности премьер-министра, которого выдвигает партия, набравшая больше 40% голосов на выборах, а также может выразить недоверие правительству. Для утверждения премьер-министра его кандидатуре необходимо набрать более половины голосов от полного состава парламента, выражение недоверия требует такого же большинства.

Двумя третями от полного состава парламент может отрешить от должности президента. Для отстранения от должности депутата парламента, судьи Верховного суда, Генерального прокурора и др. требуется простое большинство.

Судебная власть: система и структура, основные полномочия. Судебная реформа в Грузии продолжалась в течение длительного времени и до сих пор не вполне завершена. Первый закон об общих судах был принят еще в 1997 году и действовал на протяжении десятилетия. Ключевую роль в назначении судей играл президент, органы самоуправления судебной системы не имели большого значения. Высший совет юстиции, по сути, выполнял консультативную функцию при президенте. Введение в законодательство Грузии института сделки со следствием после «революции роз» снизило авторитет судебной власти, поскольку по значительному числу уголовных дел приговор стал выноситься без проведения полноценной судебной процедуры. Время правления М. Саакашвили (2004–2012) также было ознаменовано большим числом приговоров, расцениваемых общественностью как неправосудные и несправедливые, а также резким ростом обвинительного уклона в уголовной политике. По числу

относительной численности заключенных Грузия вышла на одно из первых мест в мире.

После смены власти в 2012 году реформа судебной системы стала одним из важных общественных запросов. Основная цель реформы состояла в том, чтобы усилить независимость судебной системы.

Действующая редакция Конституции Грузии предусматривает, что судебная система страны состоит из Конституционного суда и общих судов. Конституционный суд состоит из девяти судей, которые назначаются на десять лет, по трое от президента, парламента и Верховного суда, и выступает в качестве органа конституционного контроля.

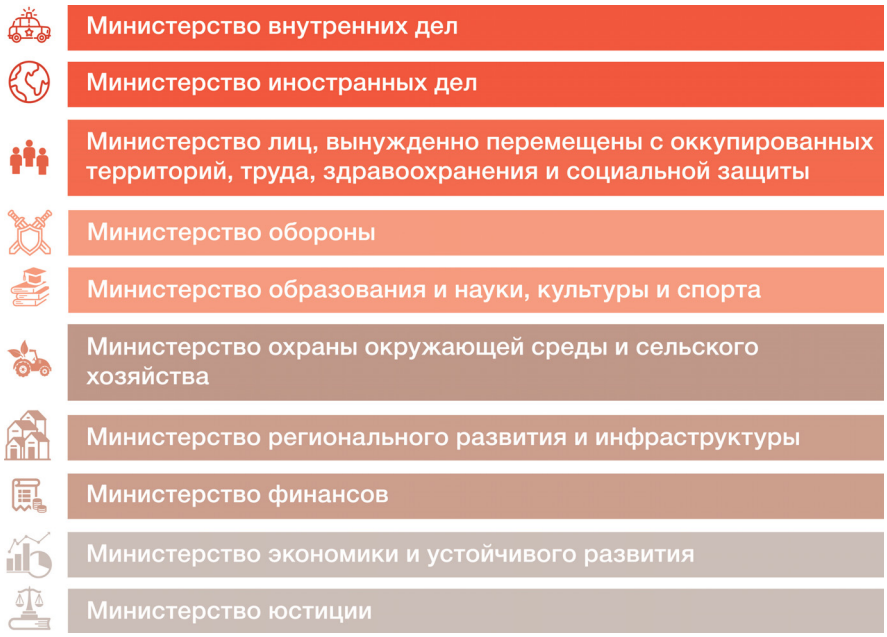
Верховный суд Грузии – кассационный суд. Его состав избирает парламент по представлению Высшего совета юстиции. Судьи Верховного суда избираются на свою должность бессрочно, до достижения предельного для судьи возраста 65 лет. Данная норма, как и в целом бессрочное назначение судей, сравнительно недавно появившееся в грузинском законодательстве, вызывает политическую полемику в стране. Из-за этой полемики Верховный суд, который, согласно конституции, должен состоять из 28 судей, в течение длительного времени оставался недоукомплектованным.

Кроме Верховного суда судебная система Грузии состоит из апелляционных и городских (районных) судов. Судьи проходят двухступенчатое назначение. На первом этапе они назначаются на три года, по истечении этого срока – бессрочно.

Высший совет юстиции – это орган управления судебной системой. Он формируется Конференцией судей Грузии (орган судебного самоуправления, состоит из всех судей Грузии), парламентом и президентом. Из 15 членов Высшего совета юстиции 8 избираются Конференцией судей большинством в две трети голосов. Пять членов избирает парламент (большинством в три пятых от полного состава), одного назначает президент. Председатель Верховного суда по должности входит в Высший совет юстиции. Срок полномочий членов Высшего совета юстиции составляет четыре года. Высший совет юстиции назначает судей и освобождает их от должности (кроме судей Верховного суда).

Рисунок 10. Структура правительства Грузии

Figure 10. Georgia's government structure



Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти. Большинство министерств в Грузии контролируют ряд служб, которые осуществляют вспомогательную роль при исполнении их функций и отвечают за узкоспециализированные вопросы государственного управления. Распределение полномочий между министерствами и подчиненными им органами государственной власти выглядит следующим образом.

Министерство регионального развития и инфраструктуры отчитывается о своей деятельности в рамках проектов по ряду тематических категорий, а именно: водоснабжение, дорожное хозяйство, городская инфраструктура, образование и туризм. Ключевыми проблемами на повестке ведомства являются поощрение местного самоуправления и децентрализация, гармоничное развитие регионов страны с особым акцентом на горные труднодоступные области (например, обеспечение водоснабжения), а также иные вопросы управления государственной территорией. Министерству подотчетны Дорожная служба Грузии, занимающаяся прокладыванием и ремонтом автодорог, а также «Грузинская объединенная компания водоснабжения» – созданная в 2010 году государственная организация, обеспечивающая муниципалитеты поставками воды. Еще одна госкомпания в структуре министерства – «Грузинская компания управления твердыми отходами», продвигающая новые подходы к утилизации мусора на территории страны. Другой, не менее важной единицей под контролем министерства является Фонд муниципального развития Грузии, созданный в 1997 году для финансирования инфраструктурных проектов по всей стране. Фонд управляется координационным советом, члены которого назначаются по инициативе как правительства Грузии, так и Министерства регионального развития и ин-

фраструктуры. Фонд сотрудничает со всеми инвестиционными банками и иными финансовыми организациями Грузии.

Министерство юстиции заведует вопросами развития и исполнения национального законодательства, а также его приведения в соответствие с международными стандартами. В его состав входит Национальное бюро исполнения, созданное в 2000 году как единый орган для регулирования исполнения судебных решений в противовес предыдущей системе, когда эта функция лежала на приставах в каждом отдельно взятом суде, дела между которыми распределялись по территориальному принципу (например, в Тбилиси – по городским округам), отмена которого в рамках нового ведомства стала одним из первых шагов к повышению прозрачности делопроизводства. Бюро располагает восемью филиалами в регионах Грузии. Также в ведении министерства находятся 19 так называемых «домов юстиции» – центров по предоставлению государственных услуг в онлайн- и офлайн-форме, а также Национальное агентство государственных регистров, государственный архив и нотариальная палата. За повышение квалификации юридических кадров в министерстве отвечает система Образовательного центра юстиции. Актуальное законодательство публикуется на ресурсе «Законодательного вестника Грузии». Также на министерство возложена функция развития сектора госуслуг, реализуемая посредством Агентства развития государственных услуг, которое одновременно выступает главной инстанцией по вопросам актов гражданского состояния и иных государственных услуг и в то же время – главным центром экспертизы по совершенствованию госуслуг, занимаясь такой проблематикой, как развитие электронного правительства, цифровизация документооборота и введение новых электронных способов идентификации граждан.

Министерство внутренних дел заведует всеми вопросами охраны правопорядка. Его сеть подведомственных организаций достаточно компактна и включает в себя подразделения полиции и Академию Министерства внутренних дел для подготовки кадров, сервисный центр, предоставляющий услуги гражданам (например, выдачу госномеров для транспортных средств), а также Агентство чрезвычайных ситуаций, руководящее службами спасения.

Министерство обороны имеет под своим началом два профильных образовательных учреждения: Национальную военную академию и Кадетский военный лицей. Кроме того, в рамках министерства действует Бюро кибербезопасности, заведующее всем спектром вопросов охраны грузинского суверенитета в цифровом пространстве – от правовых до подготовки кадров и расширения технологического потенциала. Также за техническое оснащение и исследования в области военной промышленности отвечает Научно-технический центр «Дельта». Кроме того, в 2014 году в рамках совместного с НАТО пакета мер была основана Школа институционального развития в области обороны, миссией которой является стимулирование компетенций грузинской армии с точки зрения эффективного регулирования, переосмысления акцентов оборонной политики, межведомственного и международного сотрудничества.

Министерство экономики и устойчивого развития является одним из ключевых центров политики реформ в Грузии и опирается на значительное количество вспомогательных служб в своей работе. Помимо магистрального руководства экономическим курсом страны, министерство занимается более узкими задачами по наиболее чувствительным секторам экономики, в частности туризму, который находится в ведении Национального туристического управления Грузии. Формально находясь под началом Министерства экономики, управление также сотрудничает с другими государственными органами, начиная с Министерства иностранных дел и заканчивая региональными властями, с целью поддержания туристической отрасли и привлечения иностранных посетителей в страну. Министерство экономики также выступает главным управляющим государственным имуществом посредством Национального агентства государственной собственности. Важную роль в экономической трансформации страны играют такие единицы, как «Предпринимательство в Грузии» – правительственный центр, занимающийся поддержкой малого и среднего бизнеса, экспорта из Грузии и инвестиций в грузинскую экономику, а также Инновационно-технологическое агентство Грузии, ответственное за технологическую модернизацию и поощрение НИОКР за счет открытия технопарков, коммерциализации новых технологий и накопления экспертизы. Министерство экономики также контролирует государственные транспортные службы, а именно Агентство наземного транспорта, Агентство гражданской авиации и Агентство морского транспорта (за регулирование навигации отвечает отдельная Гидрографическая служба Грузии). Также в ряду полномочий министерства есть «строительный» блок, состоящий из Агентства по технолого-строительному надзору, занимающегося выдачей лицензий на строительные работы и регистрацией потенциально опасных объектов, а также Грузинская национальная служба стандартов и метрологии, созданная в 2005 году для выработки технологических нормативов. В том же году был образован Единый национальный центр аккредитации, призванный систематизировать процедуры аккредитации в Грузии и приблизить местные практики к стандартам ЕС, который оказал весомую поддержку созданию центра. В сфере компетенций Министерства экономики находятся и вопросы рационального использования топливных и минеральных ресурсов и регулирования их

рынка, порученные соответственно Государственному агентству по нефти и газу и Национальному агентству шахт. Наконец, общие вопросы сохранения рыночной конкуренции поручены Агентству по рыночному надзору. Кроме того, Министерство экономики поддерживает частный консорциум развития порта Анаклия, который задумывается как один из важнейших кластеров морского транспорта в Грузии.

Министерство финансов Грузии ответственно за вопросы государственного бюджета. Ведомство является участником американской программы помощи Millennium Challenge Account, созданной в целях борьбы с бедностью. Помимо профильных департаментов, обеспечивающих исполнение основных министерских функций, в его состав также включена служба расследований и предупреждений финансовых нарушений, расчетная служба, отслеживающая внешнеэкономические операции грузинских физических и юридических лиц и соответствующие налоговые поступления, казначейство Грузии, агентство услуг, ответственное за реализацию государственной собственности, а также государственная служба аудита.

Еще одно ведомство с широкой повесткой, имеющее достаточно разветвленную сеть вспомогательных ведомств, – Министерство по делам перемещенных лиц с оккупированных территорий, труда, здравоохранения и социальной политики. Затянувшийся конфликт с Абхазией и Южной Осетией все еще оказывает существенное влияние на экономику страны, что потребовало создания отдельной вспомогательной организации, которая занималась бы вопросами жителей, мигрировавших в глубь страны с отделившихся территорий, – Агентства по делам внутренне перемещенных лиц, экомигрантов и жизнеобеспечения. Экомигрантами в грузинском контексте являются не только люди, вынужденные переселяться из-за деградации окружающей среды ввиду антропогенных факторов, но и покидающие свои дома из-за естественных природных явлений, например частого схода оползней. В блоке здравоохранения выделяется Служба профилактики наркомании, занимающаяся информированием населения о вреде употребления наркотиков; в тесном сотрудничестве с ней функционирует Центр психического здоровья и профилактики наркомании. Более широким контролем за рынком врачебных услуг и препаратов занимается Регуляторное агентство по медицинской и фармацевтической деятельности, контролирующее оборот препаратов на рынке и выдающее лицензии на их реализацию. В условиях пандемии COVID-19 в 2020 году также значительно возросла нагрузка на Национальный центр по контролю над заболеваниями и общественным здравоохранением, отслеживающий эпидемиологическую обстановку в стране и разрабатывающий меры по борьбе со вспышками заболеваний, включая изготовление вакцин. Также министерство поддерживает фонд «Солидарность», собирающий деньги на лечение пациентов с тяжелыми заболеваниями. На социальном направлении ключевым подчиненным министерству органом является Агентство социальных услуг, предоставляющее широкий спектр мер помощи уязвимым категориям населения – многодетным семьям, пенсионерам, малоимущим и т. д. Государственный фонд помощи и защиты жертв торговли людьми также со временем расширил свой набор функций, оказывая содействие жертвам домашнего и сексуального насилия, людям с инвалидностью в трудной жизненной ситуации, сиротам. Кроме того, министерство администрирует электронную информационную систему по рынку труда, которая проще позволяет гражданам искать работу или профессиональную переподготовку.

Министерство защиты окружающей среды и сельского хозяйства придерживается узкоспециализированного подхода при делегировании контрольно-надзорных обязанностей подведомственным организациям. Так, в его состав входят: Агентство заповедников, Агентство лесного хозяйства, Агентство виноделия, Агентство по дикой фауне. Общий государственный контроль и надзор за экологической обстановкой осуществляет так называемое государственное субагентство – Департамент экологического надзора. Вопросы улучшения качества сельскохозяйственных почв поручены отдельно организации «Амелиорация Грузии», а общая повестка развития аграрного сектора – Агентству аграрного и сельского развития (для информирования населения и просвещения в области экологической политики был основан Центр информирования и образования в сфере экологии). Рациональное использование земельных ресурсов контролируется Национальным агентством устойчивого землепользования и мониторинга земплепользования. Национальное агентство продовольствия заведует вопросами продовольственной безопасности и контролем в области скотоводства и ветеринарии. Лицензии на охоту, рыбалку, добычу минеральных ископаемых и схожие виды деятельности выдает Национальное агентство окружающей среды. Мониторинг безопасных уровней радиации на территории страны осуществляет Агентство по ядерной и радиационной безопасности. В министерстве также функционируют собственная лаборатория и научно-исследовательский центр по вопросам сельского хозяйства. Наконец, министерством было организовано ООО «Компания логистики и сервисов сельского хозяйства», предоставляющая аграриям сельскохозяйственную технику и иные услуги по возделыванию и уборке урожая.

Организация местного самоуправления. Государственное устройство Грузии формировалось в условиях разворачивающихся конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Поэтому в законодатель-

стве и административной практике страны с самого начала был заметен крен в сторону наращивания полномочий центральных властей. В нем также отражалось глубокое недоверие, которое центр испытывал по отношению к регионам. Их, по сути, всегда подозревали в сепаратизме и стремились лишить самостоятельности.

Характерным примером этого стал принятый Верховным Советом Грузии в конце января 1991 года закон о местном управлении в переходный период, согласно которому упразднялась старая советская система районных и городских советов и исполкомов и вместо них вводились префектуры. Они назначались президиумом Верховного Совета, могли назначать и освобождать от должности руководителей предприятий местной собственности, отменять принятые собраниями (местные органы представительной власти) акты и ставить перед Верховным Советом вопрос о прекращении полномочий собраний, руководили местной милицией и т. д.[8] Еще в 1990 году в Грузии были запрещены региональные политические партии[9]. В дальнейшем эта логика прослеживалась и в конституционном законодательстве о статусе Аджарской автономной республики. В действующей редакции Конституции президент может по представлению правительства распускать местные законодательные собрания.

Формирование современной системы местного самоуправления в Грузии началось в 1997 году, когда был принят первый закон в этой области. Местное самоуправление было двухуровневым, первым уровнем были органы власти на уровне села или города, входящего в состав района, вторым – на уровне района и города, не входящего в состав района. При этом руководители исполнительной власти на уровне районов и отдельных городов назначались президентом страны (при избираемых представительных органах).

После вступления страны в Совет Европы (1999) и ратификации Европейской хартии о местном самоуправлении (2004) такой порядок местного самоуправления, при котором оно на практике было включено в состав государственной исполнительной власти, стал вызывать нарекания со стороны международных партнеров Грузии [Hoffmann, 2017. P. 481–501]. В 2005 году был принят новый Органический закон о местном самоуправлении. Он сокращал число уровней местного самоуправления до одного. Муниципальные образования делились на муниципалитеты (по сути, бывшие районы) и самоуправляющиеся города, при этом села и города, которые ранее входили в состав районов, превращались в подразделения муниципалитетов.

К числу полномочий местного самоуправления относились распоряжение собственностью муниципального образования, утверждение бюджета, сбор местных налогов, установление местных налогов в пределах законодательства Грузии, планирование и зонирование территории, выдача разрешений на строительство, управление местными лесными и водными ресурсами, регулирование местного пассажирского транспорта, уличной торговли и рекламы, установление коммунальных тарифов, водоснабжение и канализация, обеспечение пожарной безопасности, поддержание местных дорог, «мобилизация местных ресурсов» (формулировка закона) для обеспечения здравоохранения и социальной защиты, создание дошкольных образовательных учреждений, транспортное планирование (кроме международных и национальных дорог), установление правил митингов и демонстраций. Как нетрудно заметить, это был весьма широкий набор полномочий, и у большинства муниципалитетов возникли сложности с обеспечением этих полномочий ресурсами. Наряду с этим предполагалась возможность делегирования муниципалитетам полномочий с национального уровня, а также принятие ими добровольных полномочий при условии, что они не противоречат законодательству страны.

По Органическому закону 2005 года ключевым органом местного самоуправления становились муниципальные собрания (сакребуло), которые выбирали председателя собрания (высшее должностное лицо муниципалитета), главу местной исполнительной власти – гамгебели (в муниципалитетах) и мэров (в городах). Гамгебели могли назначать своих уполномоченных в подразделениях муниципалитета. Таким образом, прямых выборов глав муниципалитетов не было.

Поскольку и этот порядок местного самоуправления подвергался критике, после смены власти в 2012 году прошла новая реформа местного самоуправления. Конституция была дополнена новой главой о местном самоуправлении. В 2014 году был принят новый Кодекс местного самоуправления. Его главной новацией было введение избираемости глав местной исполнительной власти – гамгебели и мэров. Состав полномочий местного самоуправления не претерпел существенных изменений, было исключено понятие «добровольные полномочия». Изменились названия муниципальных образований: прежние муниципалитеты были переименованы в «местные общины». Несколько городов, ранее входивших в состав муниципалитетов, получили статус самоуправляемых. Самым заметным здесь было учреждение местного самоуправления в Тбилиси, глава исполнительной власти которого ранее назначался президентом. В новом Кодексе о местном самоуправлении столице был посвящен отдельный раздел.

8 Ведомости Верховного Совета Республики Грузия. 1991. № 1. С. 140–141.

9 Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР. 1990. № 8. С. 100.

Обладая формально большими полномочиями, местное самоуправление в Грузии сталкивается с нехваткой ресурсов для их обеспечения. Экономика страны слаба, ее развитие неравномерно. Собственные доходы муниципалитетов, особенно сельских, невелики. По данным исследователей, менее 10 % их бюджетов обеспечивается собственными доходами [Hoffmann, 2017. P. 481–501]. Это наряду с не вполне прозрачными механизмами распределения дотаций ставит муниципалитеты в сильную зависимость от губернаторов регионов, уполномоченных правительством Грузии. В своем докладе, опубликованном в 2018 году, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы рекомендовал правительству Грузии продолжить децентрализацию в стране[10].

Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях. В административном отношении Грузия разделена на девять регионов (мхаре), во главе которых находятся региональные уполномоченные правительства, также известные как губернаторы. В их полномочия входит координация муниципалитетов. Для этой цели при губернаторах создаются региональные консультативные советы, в состав которых входят главы исполнительной власти, председатели и заместители председателей собраний всех муниципалитетов региона. Надзор за муниципалитетами, согласно законодательству Грузии, осуществляет премьер-министр, который может подавать президенту представления о роспуске муниципальных собраний.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Грузия известна либеральными экономическими реформами, наиболее радикальными на постсоветском пространстве и, вероятно, в мире. Решительность реформаторов вывела страну на верхние строчки в рейтинге Doing Business, хотя и не принесла стране процветания. Преобразования напрямую затрагивали полномочия органов исполнительной власти, прежде всего сферу контрольно-надзорной деятельности.

Первые реформы в направлении дерегулирования были начаты еще в 2001 году. Было объединено несколько контрольно-надзорных органов в сфере пищевой безопасности, ветеринарии, растениеводства, сокращено число инспекций и допустимое число проверок, введено требование официально информировать бизнес о правах и обязанностях инспекторов до начала проверки [Баринова, Еремкин, 2016. С. 27–35]. В 2002 году важные составляющие государственного регулирования были выведены непосредственно из структуры исполнительной власти: были созданы так называемые национальные регулирующие органы, в настоящий момент в их число входят Национальная комиссия по коммуникациям и Национальная комиссия по энергетике и водоснабжению. Данные органы обеспечены финансированием за счет платы за регулирование, которая собирается с участников соответствующих рынков. Их руководители избираются парламентом по представлению президента, которому, в свою очередь, их кандидатуры представляет правительство.

Более энергичные реформы начались после «революции роз». Число налогов было существенно сокращено: с 21 до 6 к 2008 году. В настоящее время Налоговый кодекс Грузии упоминает лишь следующие налоги: подоходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акциз, налог на импорт, налог на имущество (последний относится к местным налогам). Были выравнены и сокращены ставки налогов, упрощено налоговое администрирование. Одним из элементов реформы стала ликвидация отраслевых налогов и специализированных отраслевых фондов, например дорожного. В демонстративном стиле, характерном для властей Грузии в те годы, был принят «Акт о свободе», позволявший увеличивать налоговое бремя в стране только решением референдума и запрещавший прогрессивные налоговые ставки [Gvindadze, 2017]. Такая налоговая политика наряду с ужесточением контроля над уплатой налогов позволила вывести из тени значительные сегменты экономики. Доля налогов в ВВП страны взлетела от 7 % в 2003 году до 24 % в 2008 году и с тех пор не снижалась ниже 21 %[11]. Значительно – в 16 раз – выросли абсолютные налоговые доходы бюджета: с 600 млн лари в 2003 году до 9,7 млрд лари в 2018[12].

В конечном счете именно этот рост доходов обеспечил условия для остальных реформ. До 2004 года хроническая неспособность властей собрать налоги была важнейшей причиной глубокого кризиса грузинской государственности. Международный валютный фонд требовал от властей поддерживать высокий уровень налогообложения, экономика уходила в тень, налогооблагаемая база сокращалась, у правительства не было денег на необходимые реформы, качество госаппарата снижалось [Мамрадзе, 2012]. Налоговая реформа после 2004 года обеспечила правительство необходимыми ресурсами.

Аналогичная либерализация прошла в области внешней торговли. Грузия обнулила таможенную пошлину на 90 % товаров. Были ликвидированы нетарифные таможенные барьеры, сняты платежи за экспорт и реэкспорт. Были упрощены таможенные процедуры, был в значительной степени заменен

10 Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in Georgia. Report CG35(2018)18final, 7 November 2018.

11 https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=GE

12 https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.CN?locations=GE

персональный состав службы. По сути, таможня как самостоятельный орган исполнительной власти была ликвидирована, соответствующие подразделения влились в Службу государственных доходов Министерства финансов [Gvindadze, 2017]. Была введена система управления рисками, таможенные процедуры были автоматизированы [Beruashvili, Mcgill, 2010]. Позже были введены службы одного окна.

Было сокращено число министерств (с 18 до 13) и ведомств (с 52 до 34), по некоторым направлениям до половины госслужащих было уволено. Ряд ведомств был полностью ликвидирован, в том числе пожарная инспекция и автоинспекция [Мендкович, 2012]. Были ликвидированы Антимонопольная служба и Служба контроля качества продовольственных товаров – это решение вызвало критику, грузинский экономист В. Папава сравнил его с применением гильотины для лечения головной боли [Papava, 2008. P. 1–9]. Действительно, отказ от антимонопольного регулирования быстро привел к распространению картельных сговоров и росту инфляции [Мендкович, 2012]. Бывший глава Национального банка Грузии Нодар Джавахишвили отмечал, что при снижении мировых цен на основные продукты импорта Грузии, как это было в период экономического кризиса 2008–2009 годов, внутренние цены на них росли. Это ясно указывало на ценовой сговор импортеров [Джавахишвили, 2011]. В итоге в 2010 году Антимонопольная служба была восстановлена. Подобным же образом ликвидация пожарной и автомобильной инспекций привела к росту числа пожаров и автоаварий, а также к росту числа погибших и раненых в этих инцидентах [Мендкович, 2012].

В 2005 году было отменено большинство лицензий и разрешений, сокращены регулирующие органы. Грузия активно заимствовала зарубежные стандарты и нормы ЕС, ОЭСР, СНГ, устанавливая их действие наряду с национальными. Лекарства, продовольствие, потребительские товары, лицензированные и сертифицированные в странах ОЭСР, могли продаваться без национальных лицензий и сертификатов. Была упрощена система предоставления государственных услуг гражданам и компаниям. По стране в 2010–2011 годах была развернута сеть центров предоставления госуслуг, работающих по принципу одного окна. Новое трудовое законодательство сократило государственное регулирование рынка труда, упростило процедуры найма и увольнения, отменило минимальный размер оплаты труда, снизило влияние профсоюзов, которые больше не имели исключительного права на заключение коллективных трудовых договоров [Gvindadze, 2017]. Такое реформирование рынка труда вызвало критику со стороны ЕС, впрочем, без последствий для грузинских властей [Мендкович, 2012]. Масштабная приватизация сократила влияние государственных ведомств на экономику страны.

Дерегулирование стало одним из факторов резкого сокращения коррупции: в аппарате исполнительной власти значительно уменьшилось число позиций, на которых могла извлекаться коррупционная «рента». В то же время быстрая экономическая либерализация усугубила многочисленные социальные проблемы Грузии. «Низовую» коррупцию, распространенную во времена Э. Шеварднадзе, сменила «элитная», в которой участвовали представители окружения высших руководителей страны [Kupatadze, 2016. P. 110–123]. Сохранили свою значимость неформальные механизмы правления, чему в немалой степени способствовали «революционные» истоки и образ действий властей страны в 2004–2012 годах. Так, уже в первые же месяцы после «революции роз» при нескольких ведомствах были созданы внебюджетные фонды, в которые стекались средства, выплаченные разоблаченными коррупционерами за освобождение от преследования. Практика «пожертвований» со стороны предпринимателей сохранялась и в дальнейшем, когда власти сталкивались с необходимостью мобилизовать финансовые ресурсы для решения неотложных задач [Мендкович, 2012].

После смены власти в Грузии в 2012 году основные усилия нового правительства были направлены на устранение наиболее вопиющих социальных последствий либерализации (например, на повышение доступности медицинской помощи), а также на реформу уголовного правосудия. При этом общий институциональный дизайн Грузии не претерпел существенных изменений.

Сохранились, хотя и в измененном виде, сильные элементы неформального правления, характерные для Грузии несмотря на многочисленные декларации о «сильных институтах». Так, фактическим лидером, точнее наиболее влиятельным политиком в стране, остается глава правящей партии «Грузинская мечта» Бидзина Иванишвили, формально занимавший высший пост в исполнительной власти чуть больше года – с октября 2012 по ноябрь 2013 года. Основа влияния Б. Иванишвили состоит в его контроле над партией парламентского большинства. Контроль же над партией, в свою очередь, связан с колоссальной по меркам Грузии финансовой мощью ее лидера (в списке Forbes в разные годы его состояние оценивалось от 5,5 до 8,4 млрд долл. США, что приблизительно равно четверти или трети ВВП страны).

Система государственной и муниципальной службы

Основные этапы становления и принципы организации, правовое обеспечение государственной и муниципальной службы. Реформы, которые проводились в Грузии с 2004 года, вызвали большой интерес и сочувствие за рубежом, поскольку попали в резонанс с набирающим влияние в тот момент направлением экономической мысли – так

называемым поствашингтонским консенсусом. Это направление возникло как реакция на провал во многих странах мира реформ, предусматривавших либерализацию рынков и поддержание жесткой фискальной дисциплины («вашингтонский консенсус»). Ряд ведущих экономистов пришли к выводу, что либерализации и жесткой фискальной политики недостаточно, если страна не обладает качественными государственными институтами. Декларации руководства Грузии, пришедшего к власти в результате «революции роз», совпадали с этой установкой [Rekhviashvili, Polese, 2017. P. 27–50], прежде всего в части противодействия коррупции.

С этой точки зрения реформа государственной службы должна была стать одной из ключевых. Зарубежные доноры готовы были поддержать усилия властей на этом направлении. Так, в первые годы после «революции роз» Программа развития ООН и фонд Джорджа Сороса «Открытое общество» обеспечили заработную плату 11 тыс. гражданских служащих [Nodia, 2005]. Тем не менее именно в этой области реформаторы так и не создали качественно новое законодательное регулирование.

Первый в истории независимой Грузии закон о гражданской службе (груз. საჯარო სამსახური – «саджари самсахури», дословно «общественная служба», калька с английского public service) был принят в 1997 году. На уровне концепции он предполагал создание в стране кадровой бюрократии. Однако в конкретных законодательных нормах эта концептуальная основа прослеживалась сравнительно слабо. Процедуры найма и увольнения были прописаны в довольно общем виде и оставляли значительный простор для усмотрения конкретного государственного органа. Не было создано универсальной системы оплаты труда. При президенте было создано Бюро гражданской службы, которое должно было координировать проведение реформ в этой сфере. Однако оно было наделено лишь консультативными функциями [Welton, 2006].

После «революции роз» в руководстве Грузии активно обсуждалась перспектива принятия нового закона о государственной гражданской службе. При этом столкнулись два подхода. Министр по координации реформ Каха Бендукидзе отстаивал модель Нового государственного управления (New Public Management), что предполагало отказ от особых условий найма и прохождения службы для государственных чиновников, широкое привлечение профессионалов из рыночного сектора, передачу на аутсорсинг ряда государственных функций. Его оппоненты полагали, что в Грузии должна развиваться профессиональная кадровая бюрократия, ключевым преимуществом которой являются институциональный опыт и знания. В итоге новый закон о госслужбе так и не был принят [Kvashilava, 2019. P. 214–234].

Вместе с тем были проведены некоторые реформы, направленные на усиление контроля над кадровой политикой министерств и ведомств со стороны политического руководства страны. Бюро гражданской службы стало исполнительным органом при вновь учрежденном Совете гражданской службы под председательством президента (с 2013 года – премьер-министра), в который входили представители исполнительной, законодательной, судебной власти, а также местного самоуправления. Секретарь Совета гражданской службы по должности был главой Бюро. Это создало определенные противоречия между главой Бюро гражданской службы и министром по координации реформ, который полагал, что реформа госслужбы входит в его полномочия [Welton, 2006].

В силу влиятельности последнего и направленности общего курса реформ преобразования в области государственной службы концептуально развивались в духе Нового государственного управления, хотя новый закон в этой области не был принят. Поправки в закон о гражданской службе упростили порядок найма и увольнения служащих, что позволило властям с легкостью проводить масштабные преобразования государственных органов, включая массовые увольнения госслужащих. При этом вопросы найма и увольнения в каждом конкретном ведомстве по сложившейся практике оставались на усмотрение руководства этого ведомства, фактически отсутствовала и унифицированная система оплаты труда, поощрений и наказаний. Системные механизмы борьбы с коррупцией, заложенные еще в первой редакции закона о гражданской службе, продолжали действовать, однако главным фактором здесь была персональная ответственность руководителей ведомств за коррупционные действия их подчиненных [Kvashilava, 2019. P. 214–234].

Первые годы после «революции роз» также характеризовались массовым приходом на государственные должности представителей неправительственных организаций, лояльных новым властям. Неправительственные организации в Грузии традиционно носят «профессиональный» характер. Благодаря зарубежным донорам акцент в развитии третьего сектора исторически был смещен с массовых добровольных ассоциаций на небольшие по численности организации, состоящие из профессиональных сотрудников и существующие за счет финансирования из зарубежных политических фондов [Muskhelishvili, Jorjoliani, 2009. P. 682–708]. Их тесные связи с лидерами «революции роз» привели к тому, что именно НПО стали основным кадровым резервом для замещения должностей на госслужбе. В целом для периода 2004–2012 годов была характерна высокая политическая зависимость государственных служащих от правящей партии (точнее, правящей группы). Использование властями государственного аппарата в своекорыстных полити-

ческих целях было одним из факторов, вызвавших массовое недовольство избирателей. Соответственно, обеспечение независимости и профессионализма государственной гражданской службы стало одним из важных пунктов политической повестки после смены власти.

В октябре 2015 года был принят новый закон о гражданской службе. Он должен был вступить в силу 1 января 2017 года, но затем вступление в силу было отложено на полгода. С концептуальной точки зрения новый закон был ориентирован на создание кадровой, политически нейтральной бюрократии с четкой и унифицированной системой рангов, правилами найма, увольнения, оплаты труда.

Закон вводил шесть рангов для должностей гражданской службы, причем указывал, что назначения на эти должности увязаны с опытом работы каждого служащего. Также вводилось 12 классов для гражданских служащих. Предусматривалась сертификация госслужащих, организовывать которую должно Бюро гражданской службы.

Госслужащие должны занимать свои должности только по результатам конкурса, хотя для регулирования требований к таким конкурсам должен быть выпущен подзаконный акт правительства. В законе специально оговаривается политическая нейтральность госслужащих. В плане антикоррупционных мер закон впервые в практике Грузии предусматривает мониторинг деклараций об имуществе госслужащих. Эта функция возложена на Бюро гражданской службы.

Наряду с законом о гражданской службе в Грузии действует ряд законодательных мер, направленных на борьбу с коррупцией среди госслужащих. Принят закон о конфликте интересов и коррупции в гражданской службе. В соответствии с этим законом создан Антикоррупционный совет – межведомственный орган, в состав которого входят помимо представителей властей также представители неправительственных организаций и эксперты, в том числе зарубежные.

Элементом реформы государственной службы было также установление унифицированной системы оплаты труда государственных служащих. Закон о заработной плате на гражданской службе установил единую систему расчета зарплат для госслужащих и муниципальных служащих, основанную на системе коэффициентов к величине базового оклада, зависящих от класса служащего, ранга государственной должности, категории государственного или муниципального учреждения, а также от ответственности конкретного служащего. Именно последний пункт оставляет наибольшие возможности для усмотрения руководителя конкретного органа власти. Ответственность определенной должности не имеет точного наименования, ее определяет должностное лицо, устанавливающее размеры заработных плат. В то время как в зависимости от класса госслужащего его заработная плата может увеличиваться на 1–15 %, коэффициент, который устанавливается в зависимости от ответственности должности и на который умножается базовая зарплата при расчете жалованья госслужащего, может колебаться от 0,10 до 6,0 (не считая зарплат на политических должностях, где предельный коэффициент – для президента Грузии – равняется 10).

В абсолютных величинах Грузия поддерживает высокие зарплаты в госсекторе, особенно по сравнению с ее общим экономическим положением. По данным прессы, средняя зарплата госслужащего в Грузии в 2016 году была эквивалента 508 долларам – намного больше, чем у ее стран-соседей[13]. Существенное повышение зарплат ряду категорий госслужащих планировалось на 2019–2020 годы[14].

Уточнить эти данные на более современную дату позволяют показатели государственной статистики в части занятости и расходов государственного бюджета. В 2019 году в Грузии среди всех занятых 1690,2 тыс. чел. 93,7 тыс. чел. приходилось на сектор государственной и муниципальной администрации, обороны, социального обеспечения[15]. Это составляет 39 госслужащих на 1000 чел. населения. Необходимо учесть, что в статистике занятости наибольшую долю, 644 тыс. чел., занимает сектор сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства. Большая часть этой группы – так называемые самозанятые, то есть собственники земельного участка, подавляющее большинство которых живет натуральным хозяйством и случайными заработками. Таким образом, из числа примерно 1 млн человек, у которых есть реальное рабочее место, приблизительно каждый десятый занят в секторе государственного управления (включая систему соцобеспечения) и обороны. Статистика зарплат показывает, что средний месячный заработок по этому виду активности составил 1420,8 лари, или приблизительно 490 долл. США[16]. По уровню зарплат государственные и муниципальные служащие отстают от сектора финансов и коммуникаций, но опережают большинство других видов занятий. По-видимому, это самая массовая из высокооплачиваемых профессий в стране. Снижение средней зарплаты в секторе в долларовом эквиваленте по сравнению с данными прессы 2016 года может объясняться колебаниями курса национальной валюты, а также включением в расчет военнослужащих. Бюджетная статистика показывает, что в 2019 году расходы общего бюджета

13 https://commersant.ge/ru/post/gruzinskie-chinovniki-zanimaiut-2-e-mesto-po-urovniu-zarplat-sredi-stran-sng

14 https://sputnik-georgia.ru/society/20181108/242863178/Zarplatu-gossluzhaschim-nachnut-povyshat-s-2019-goda.html

15 https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/employment-and-unemployment

16 https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages

на оплату труда государственных и муниципальных служащих составили 16,5 % от всех расходов – это крупнейшая статья расходов после социального обеспечения[17].

Необходимо принять во внимание, что начатая в 2015 году реформа государственной службы в Грузии рассчитана на продолжительное время. Ряд положений законов, которые рассматриваются выше, еще не вступили в силу. Эффекты создания профессиональной и политически нейтральной государственной гражданской службы – на что направлена реформа – должны проявить себя позже.

Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного и муниципального управления

Действующий закон о гражданской службе предполагает постоянное повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Для этого учреждаются ведомственные программы профессионального развития, причем время, потраченное на прохождение этих программ, оплачивается и включается в стаж служащего. Координация программ подготовки государственных и муниципальных служащих осуществляет Бюро гражданской службы.

Этот подход отвечает курсу на продолжение образования в течение всей жизни, что рассматривается как один из элементов перехода на стандарты ЕС в системе высшего образования Грузии. Ведущие грузинские университеты развивают программы послевузовского образования, включая и программы, ориентированные на государственных и муниципальных служащих [Kordzadze, 2020. P. 69–77]. Министерства Грузии располагают ведомственными образовательными центрами, предназначенными для профессиональной подготовки сотрудников. В то же время в Грузии нет вузов, специализирующихся на подготовке госслужащих, хотя в ведущих университетах имеются соответствующие учебные программы.

Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство

Грузия начала вводить элементы электронного правительства в 2004 году с создания Национального агентства государственных регистров с целью систематизации данных об имущественных отношениях граждан страны[18]. В то же время начала распространяться практика предоставления документов в цифровом виде, которая смогла выйти на межведомственный уровень в 2010 году после появления Агентства обмена данными, по сей день обеспечивающего оперативный электронный документооборот между государственными учреждениями. В это же время был сделан прорывной шаг к открытию в 2011 году «домов юстиции» – учреждений, ориентированных на предоставление гражданам услуг в электронном виде в формате «единого окна». При этом те же самые услуги сразу стали доступны и в дистанционном формате, и для работы в экосистеме «дома юстиции». Гражданину требовалась лишь учетная запись, привязанная к его электронному удостоверению личности (e-ID). В 2012 году для граждан полноценно заработал электронный личный кабинет my.gov.ge, предоставляющий доступ к государственным услугам.

Тем не менее уже на начальных стадиях были заметны весомые проблемы с форматом авторизации по электронной карте гражданина через персональный компьютер: e-ID требуют использования специальных картридеров, которыми оборудовано меньшинство устройств на территории страны, а сами картридеры Грузия не производит и потому закупает в Италии. Кроме того, Грузия пока не может похвастаться высоким уровнем цифровой грамотности населения и доступностью телекоммуникационных услуг за пределами городских поселений.

Примечательно, что на развитие электронного правительства в Грузии оказала большое влияние эстонская модель и эстонские специалисты даже принимали непосредственное участие во введении технологий цифрового правительства в Грузии в соответствии с официальными соглашениями между правительствами двух стран[19]. Так, шина обмена данных G3, используемая грузинским правительством, является аналогом эстонской X-Road, а методология построения электронных сервисов разработана на основе принятой в ЕС European Interoperability Network. Кроме того, в 2018–2019 годах в рамках исполнения соглашения об ассоциации Грузии с ЕС Еврокомиссия продвигала с правительством в Тбилиси совместный проект по помощи цифровой отрасли Грузии, который включал в себя меры по развитию цифровой инфраструктуры, регулированию роуминга, повышению стандартов безопасности, передаче компетенций по анализу цифрового рынка и т. д.[20] Цифровая среда в Грузии в целом продолжит движение навстречу европейским стандартам, и ее образ электронного правительства не является исключением.

Модель, возникшая таким образом в Грузии, опирается на небольшой набор базовых услуг (e-ID, цифровая подпись, онлайн-оплата услуг, передача

17 https://www.geostat.ge/en/modules/categories/91/government-finance-statistics

18 https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/Electronic%20government%20of%20Georgia.pdf

19 https://digital.report/estonskie-ekspertyi-gruziya-elektronnoe-pravitelstvo/

20 https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/65065/eu-twinning-project-supporting-georgian-national-communication-commission-wraps-activities_en

данных и несколько других), на основе которых конструируются производные, например регистрация собственности на основе общения гражданина с органами государственной власти через единое окно «дома юстиции», защищенное особыми коммуникационными каналами и электронными подписью (со стороны гражданина) и штампом, подтверждающим действительность операции (со стороны государства). Другой особенностью грузинской модели представляется значительный акцент на кибербезопасность, вызванный большим количеством атак на серверы грузинского правительства в 2008 году. В результате, помимо введения регулярных аудитов безопасности и проверок, в обмене информацией между сервером государственной организации и шиной G3 неизменно участвует защитный сервер DIS (Department Integration Server), а политика информационной безопасности внутри ведомства должна соответствовать не только национальным стандартам, но и международному ISO 27000.

Законодательная база электронного правительства в Грузии, как правило, возникала параллельно вводимым практикам. Основополагающим актом стал принятый в 2011 году закон о Едином государственном реестре информации, регламентировавший создание единого каталога информационных систем и платформы для обмена данными между ними. Позднее закон подкреплялся заключением соглашений между конкретными ведомствами и технических протоколов, раскрывающих конкретные процедуры передачи информации. В том же году Грузия стала государством-сооснователем Open Government Partnership (OGP) – международной организации, призванной обеспечить прозрачность и доступность правительственных данных для граждан и облегчить работу с сервисом цифрового правительства[21]. Как участник OGP Грузия последовательно принимает на себя пакеты обязательств, которые в том числе включают в себя меры по расширению услуг цифрового правительства. Тогда же законодательная база цифрового правительства пополнилась законом о защите персональных данных, освещающим, кроме прочего, и аспекты охраны личной информации в интернете. В 2012 году в соответствии с новым законом об информационной безопасности были созданы первые инструменты реагирования на цифровые угрозы и началась разработка профилактических мер по устранению угроз для конфиденциальной информации. В 2019 году ответственной инстанцией по данному закону стала Служба государственного инспектора по персональным данным. В 2017 году был принят закон об электронном документе и надежном цифровом обслуживании, закрепляющий процедуру получения физическими и юридическими лицами электронной подписи в «доме юстиции» и ее использование в процессе электронного документооборота. Для физических лиц цифровая подпись была автоматически интегрирована в электронную карту гражданина.

По состоянию на 2020 год Грузия занимает 65-е место в рейтинге развития электронного правительства и 80-е – в рейтинге цифрового участия населения, составляемых ООН[22]. По сравнению с предыдущим выпуском (2018) страна опустилась на пять позиций по первому параметру, но поднялась на семь по второму. Наиболее существенное проседание замечено по параметру предоставления электронных услуг: хотя в своей группе стран Восточной Европы Грузия занимает 7-е место из 11 по общему уровню развития электронного правительства, низкий уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры серьезно тормозит дальнейшее расширение этого сектора. Количество пользователей Интернета в стране остается весьма низким (63 % населения), в результате чего Грузия в своей группе оказывается на предпоследнем месте по показателю цифрового участия населения (ниже только Латвия).

Говоря о будущем цифрового правительства Грузии, эксперты ООН с сожалением констатируют, что лидерская позиция в этой области, на которую Тбилиси достаточно долго претендовал, постепенно ускользает из рук правительства по ряду системных причин – прежде всего отсутствия четкой стратегии дальнейшей цифровизации государственных услуг и комплексных инфраструктурных вложений, а также нехватки политической воли для решения двух вышеуказанных проблем. Констатируется наличие «цифрового разрыва» между центральными и региональными властями. Чтобы совершить качественный рывок вперед, Грузии предстоит не только догнать масштабные тренды в цифровых технологиях (в частности, технологии открытых данных), но и пересмотреть приоритеты политики цифровизации государственного управления, а также непосредственные подходы и стиль решения конкретных проблем.

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Актуальные соцопросы констатируют снижение доверия граждан Грузии к своему правительству. По данным Национального института демократии[23], по состоянию на начало 2020 года 53 % опрошенных считали, что страна движется в неправильном направлении (противоположное мнение высказали всего 19 %). 59 % респондентов также

21 https://www.opengovpartnership.org/members/georgia/

22 https://idfi.ge/en/e-governance-e-participation-georgia-index-2020

23 https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-declining-trust-country-s-democratic-institutions-georgians-negatively-assess

заявили, что Грузия не является демократическим государством (в декабре 2018 года этот тезис сочли справедливым 46 %). 64 % грузин высказали свою неудовлетворенность работой государственных институтов (по сравнению с 49 % в марте 2018-го). Исторического максимума достигло недовольство работой парламента (57 % против 9 % довольных), кроме того, 64 % граждан отметили, что парламент не выражает их интересы, 68 % – что депутаты заняты поиском личной выгоды, а не государственными делами.

В 2018 году при проведении аналогичного опроса о демократических институтах Грузии наихудший результат показал Тбилиси: 53 % жителей высказались, что Грузия не является демократией (против 46 % по стране). 50 % граждан страны были недовольны работой правительства. Приводилась более подробная разбивка по доверию к парламенту: 71 % жаловались на политические дрязги между партиями, 55 % – на отсутствие важных реформ, 57 % – на неэффективность парламента в целом. Только 28 % грузин смогли назвать имя избравшегося от их округа депутата.

В 2013 году впервые с начала проведения институтом опросов число грузин, считавших свою страну демократической, перевалило за 50 % и достигло отметки в 54 %, однако, как было замечено выше, этот тренд не стал устойчивым, и в том же году осенью данный показатель опустился до 39 %. 53 % граждан считали, что Грузия движется в правильном направлении.

Говоря о наиболее часто используемом в опросах индикаторе, необходимо отметить, что в целом число недовольных избранными властями Грузии постепенно росло за последние 10 лет: в 2009–2010 годах их было меньше 20 %, в 2011 году – ровно 20 %, в 2012 году – 23 %, после чего в 2013 году был зафиксирован исторический минимум в 9 %, но позднее показатели неудовлетворенности вновь начали расти, совершив резкий сказок в 2014–2015 годах с 15 до 42 %. Также следует подчеркнуть, что для избирательных циклов в Грузии характерны резкие всплески общественного мнения касательно тех или иных общественно-политических вопросов, политиков и партий, и, хотя показатели уверенности грузин в демократии в последнее время низки, существенных оснований считать выборы в представительные органы Грузии недемократическими нет: в частности, партия президента Саакашвили «Единое национальное движение» так и не выкристаллизовалась в типичную для стран постсоветского пространства «партию власти» и проиграла выборы в 2012 году. Тем не менее стабильная неудовлетворенность граждан работой парламента и политическими скандалами может быть признаком слабости партийной системы в целом и вождистских тенденций в рядах политических организаций.

Обеспечение подотчетности правительства является одной из ключевых задач грузинского правительства в ходе реализации соглашения об ассоциации с ЕС, и именно европейская экспертиза является одним из наиболее достоверных источников информации об успехах проводимых реформ. Грузия достаточно тесно вовлечена в глобальные инициативы по повышению открытости правительства на институциональном уровне: так, в 2019 году региональные власти приняли руководство ПР ООН по уничтожению коррупции на местах[24]. В 2012–2019 годах правительство Грузии реализовало уже четыре целевые программы по повышению подотчетности и прозрачности в рамках вышеупомянутой инициативы OGP[25]. Изначально вступив в нее на уровне правительства, Грузия позднее подключила к ней законодательные органы (2014), а также муниципальные власти, включая мэрию Тбилиси.

Основным достижением Грузии стало прежде всего создание постоянного координационного органа для открытого диалога с общественностью – Форума открытого правительства. После продолжительной задержки все же были запущены сервис для петиций граждан i-change.gov.ge, а также портал открытых данных data.gov.ge. Эксперты Еврокомиссии в целом выразили удовлетворение объемами публикуемой правительством Грузии информации и введением механизма предоставления госуслуг в электронном виде, однако на повестке уже давно сохраняется вопрос финансовой прозрачности. Совместно с Европейским союзом был разработан план действий по улучшению фискальной подотчетности и качества финансового управления, включающий в себя, в частности, пересмотр процедур госзакупок и государственного аудита[26].

Проблема финансовой подотчетности тесно связана с основными критическими тезисами многочисленных грузинских НКО, которые отслеживают демократическое развитие в стране. Среди главных консультантов уже упоминавшей OGP можно выделить Институт развития свободы информации, Ассоциацию молодых юристов Грузии, грузинское отделение Transparency International и фонд «Открытое общество». Со стороны этих организаций неоднократно поступали призывы изменить антикоррупционную политику в стране вплоть до создания нового независимого ведомства по борьбе с коррупп-

24 https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/OGP.html

25 https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-Paper-Article-42-Georgia.pdf

26 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_041405_eu4economic_governance_and_fiscal_accountability.pdf

цией[27] и критиковали планы действий для Грузии в рамках OGP как недостаточно амбициозные, однако государственные органы в течение многих лет игнорировали их предложения по данному вопросу. Также НКО выступают за улучшение обратной связи между правительством Грузии и международными экспертами, которые участвуют в составлении различных рейтингов, релевантных для продвижения экономической трансформации страны. Кроме того, некоторые наблюдатели, например Transparency International, с опасением высказывались о расплывчатости правовой базы по некоторым правонарушениям и вопросам управленческой и/или корпоративной этики, таким как криминализация кумовства[28].

Проблема коррупции влияет и на оценки НКО институционального развития страны. Согласно актуальной оценке Transparency International, всего 3 из 12 участвовавших в исследовании государственных института (три ветви власти, СМИ, бизнес, гражданское общество и др.) последовательно способствуют повышению качества управления и демократизации Грузии, а именно Народный защитник Грузии (уполномоченный по правам человека), Государственная служба аудита и Центральная избирательная комиссия[29]. Столь серьезные претензии говорят о существенных проблемах коммуникации между государством и гражданским обществом, неспособности совместно формулировать конструктивные предложения по развитию реформ. Тревожные тенденции отмечались и касательно работы НКО с рядовыми гражданами: проведенные опросы показывают, что меньшинство грузин способно правильно отличить одну организацию от другой, а некоторые из них, несмотря на все свои усилия, остаются практически не известны широкой публике[30].

Заключение

Опыт развития системы государственного и муниципального управления в Грузии заслуживает интереса в двух отношениях. Во-первых, достигнутый прогресс в качестве государственных институтов в весьма неблагоприятных экономических условиях. По уровню экономического развития Грузия находится приблизительно на том же уровне, что и Армения, Азербайджан, Украина и Молдова. По некоторым показателям она даже отстает от этих стран. Например, Грузия позже, чем Армения, полностью преодолела трансформационный спад, восстановив ВВП на уровне 1990 года. Демографические показатели Грузии значительно хуже азербайджанских. Деиндустриализация в стране была более разрушительней, чем на Украине. По основным экономическим показателям Грузия значительно отстает от лидеров СНГ – России, Казахстана, Белоруссии – и не имеет перспективы догнать их в обозримом будущем. В то же время она проводит энергичные реформы государственного управления, которые высоко оцениваются в наиболее авторитетных международных рейтингах. Это показывает, что сама по себе экономическая слабость может и не быть непреодолимым препятствием для совершенствования государственных институтов.

Во-вторых, наиболее последовательные и продуманные реформы государственного и муниципального управления начались не вслед за «революцией роз» в 2004–2012 годах, а позже, когда в Грузии по итогам выборов сменилась власть. Именно после 2012 года началась энергичная реформа судебной системы, включающая в себя ранее не существовавшие гарантии независимости судебной власти от исполнительной, а также механизмы самоуправления судейского корпуса. Также в этот период было начато создание системы профессиональной и политически нейтральной государственной службы. Была проведена реформа местного самоуправления, предоставившая гражданам больше механизмов влияния на политику местных властей. «Революция роз» и последующие реформы в Грузии проходили под лозунгом улучшения государственных институтов, однако системные улучшения начались лишь после того, как «революционеры» утратили власть.

Тем не менее постсоветская история Грузии опровергает широко распространенное мнение, что хорошие институты наряду с либерализацией рынков играют определяющую роль в достижении экономического благосостояния. Сравнительно высокий показатель Грузии в индексе человеческого потенциала ООН отражает тот факт, что страна, несмотря на свою бедность, хорошо управляется и правительство страны хорошо распоряжается теми ограниченными ресурсами, которые у него есть. В то же время показатели экономического развития Грузии, структура ее ВВП и внешней торговли показывают, что хорошие институты не помогли стране преодолеть отсталость. Этот вывод неутешителен, но важен, поскольку грузинский опыт реформ, причем тех, которые прошли в 2004–2012 годах, до сих пор рассматривается как пример для подражания в других постсоветских странах.

27 https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-Paper-Article-42-Georgia.pdf

28 https://rm.coe.int/georgia-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-en/168078938d

29 https://www.transparency.ge/en/post/georgia-national-integrity-system-assessment-2020

30 http://crrc-caucasus.blogspot.com/2015/04/in-know-about-ngos-in-georgia.html

Литература

Баринова В., Еремкин В. Применение мирового опыта совершенствования регулирования и инспектирования для снижения административного бремени малых и средних предприятий в России. *Экономическое развитие России*. 2016. № 23. С. 27–35.

Вардомский Л.Б., Пылин А.Г. Структурно-экономические изменения в странах СНГ в 1991–2012 гг.: тенденции и перспективы. *Россия и современный мир.* 2014. № 1. https://cyberleninka.ru/article/n/strukturno-ekonomicheskie-izmeneniya-v-stranah-sng-v-1991-2012-gg-tendentsii-i-perspektivy/viewer

Глонти В., Цинцадзе А. Проблемы финансовой обеспеченности бюджета Аджарской автономной республики. *Финансы и кредит*. 2007. № 17. С. 71–76.

Григорьев Л., Кондратьев С., Салихов М. Трудный выход из трансформационного кризиса. *Вопросы экономики*. 2008. № 10. С. 77–95.

Джавахишвили Н. Парадоксы роста грузинской экономики / Н. Джавахишвили // Грузинская экономика после войны и экономического кризиса : материалы семинара. Тбилиси, 2011.

Кутелия Б.Н., Меладзе Г.Г., Цуладзе Г.Е. Эмиграция из Грузии в постсоветский период. *Социологический журнал*. 2015. № 4. С. 186–191.

Мамрадзе П. Шипы «революции роз». *Отечественные записки*. 2012. № 2. http://www.strana-oz.ru/2012/2/shipy-revolyucii-roz

Мендкович Н.А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? РИСИ. 2012.

Мукомель В.И. Демографические последствия этнических и региональных конфликтов в СНГ. *Социологические исследования*. 1999. № 6. С. 66–71.

Сулаберидзе А.В. Депопуляция в странах с переходной экономикой (специфика Грузии). *Социологические исследования*. 2001. № 11. 114–117.

Путкарадзе Т., Вуркадзе З. Этническая структура и демографические проблемы в Грузии. *Этнографическое обозрение*. 2007. № 5. С. 71–74.

Челидзе Н. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии. Migration Policy Centre, CARIM-East. *Explanatory Notes*. 2013. № 131. http://hdl.handle.net/1814/62756

Папава В. Экономика Грузии: в поиске модели развития. *Мир перемен*. 2013. № 3. С. 47–58.

Пылин А.Г. Экономика постсоветской Грузии: тенденции и проблемы. *Российский экономический журнал*. 2013. № 1. С. 86–95.

Региональные конфликты в Грузии – Юго-Осетинская автономная область, Абхазская АССР (1989–2005). Сборник политико-правовых актов. Тбилиси, 2005.

Скаков А.Ю. Внутриполитическая ситуация в Грузии. В кн.: Грузия: проблемы и перспективы развития. М., 2002.

Beruashvili N., Mcgill O. Breaking up the logjam: automated customs risk management system implementation in Georgia. 2010. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10492

Gvindadze D. The Transformation of Georgia from 2004 to 2012: State building, Reforms, Growth, and Investments. Palgrave Macmillan, 2017.

Hoffmann K. Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. *Eurasian Geography and Economics*. 2017. № 5. P. 481–501.

Kordzadze M. The Role of Universities of Georgia in Providing Continuing Education Courses of Local Self-Government Public Servants. *World Journal of Education.* 2020. № 10 (2). P. 69–77.

Kvashilava B. The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*. 2019. № 3. P. 214–234.

Kupatadze A. The Quest for Good Governance: Georgia's Break with the Past. *Journal of Democracy*. 2016. № 27. P. 110–123.

Muskhelishvili M., Jorjoliani G. Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. *Democratization*. 2009. № 4. P. 682–708.

Nodia G. Georgia: Dimensions of Insecurity // In Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution. American Academy Studies in Global Security. Cambridge, MIT Press. 2005.

Papava V. The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian international journal of science and technology*. 2008. № 1. P.1–9.

Rekhviashvili L., Polese A. Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). *Caucasus Survey*. 2017. № 1. P. 27–50.

Schwab K. The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2019.

Silagadze A. «Post-soviet paradoxes» of unemployment rate. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. 2017. № 11 (1). P. 136–141.

Welton G., et al. The Prospects of Civil Service Reform. 2007. https://www.geowel.org/index.php?article_id=28&clang=0

References

Barinova V., Eremkin V. Application of international inspection improvement practices in Russia, aimed at the reduction of the administrative burden for small and medium-sized enterprises. *Ekonomicheskoye razvitiye Rossii*. 2016. Vol. 23. No. 12. P. 27–35. In Russian

Vardomsky L.B, Pylin A.G. Structural changes in the CIS national economies in 1991–2012: trends and prospects. *Rossiya i sovremennyy mir*. 2014. No. 1. https://cyberleninka.ru/article/n/strukturno-ekonomicheskie-izmeneniya-v-stranah-sng-v-1991-2012-gg-tendentsii-i-perspektivy/viewer. In Russian

Glonti V., Tsintsadze A. Problems of financial security of budgetary funds of the Autonomous Republic of Adjara. *Finansy i kredit.* 2007. No. 17. P. 71–76. In Russian

Grigoriev L., Kondratyev S., Salikhov M. Difficult way out of transformation crisis. *Voprosy ekonomiki*. 2008. No. 10. P. 77–95. In Russian

Javakhishvili N. Paradoxes of Georgian economy growth. In: N. Javakhishvili. Georgian economy after the war and economic crisis: seminar proceedings. Tbilisi. 2011. In Russian

Kutelia B.N., Meladze G.G., Tsuladze G.E. Emigration from Georgia in the post-Soviet period. *Sotsiologicheskiy zhurnal*. 2015. No. 4. P. 186–191. In Russian

Mamradze P. Thorns of the "rose revolution". *Otechestvennyye zapiski*. 2012. No. 2. http://www.strana-oz.ru/2012/2/shipy-revolyucii-roz. In Russian

Mendkovich N.A. The cost of reforms, or Why Georgia failed? RISI. 2012. In Russian

Mukomel V.I. Demographic consequences of ethnic and regional

conflicts in the CIS. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 1999. No. 6. P. 66–71. In Russian

Sulaberidze A.V. Depopulation in the countries of transitional economy (specificity of Georgia). *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. 2001. No. 11. 114–117. In Russian

Putkaradze T., Vurkadze Z. Ethnic structure and demographic problems of Georgia. *Etnograficheskoye obozreniye*. 2007. No. 5. P. 71–74. In Russian

Chelidze N. Asylum seekers, refugees and internally displaced persons (IDPs): the challenges of social cohesion in Georgia. Migration Policy Center, CARIM-East. *Explanatory Notes*. 2013. No. 131. http://hdl.handle.net/1814/62756. In Russian

Papava V. Georgia's economy: the search for a development model. *Mir peremen*. 2013. No. 3. P. 47–58. In Russian

Pylin A.G. The economy of post-Soviet Georgia: trends and challenges. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal.* 2013. No. 1. P. 86–95. In Russian

Regional conflicts in Georgia – South Ossetian Autonomous Region, Abkhazian ASSR (1989–2005). A collection of political and legal acts. Tbilisi. 2005. In Russian

Skakov A.Yu. The internal political situation in Georgia. In: Georgia: problems and development prospects. Moscow. 2002. In Russian

Beruashvili N., Mcgill O. Breaking up the logjam: automated customs risk management system implementation in Georgia. 2010. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10492. In English

Gvindadze D. The Transformation of Georgia from 2004 to 2012: State building, Reforms, Growth, and Investments. Palgrave Macmillan. 2017. In English

Hoffmann K. Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. *Eurasian Geography and Economics*. 2017. No. 5. P. 481–501. In English

Kordzadze M. The Role of Universities of Georgia in Providing Continuing Education Courses of Local Self-Government Public Servants. *World Journal of Education.* 2020. No. 10(2). P. 69–77. In English

Kvashilava B. The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*. 2019. No. 3. P. 214–234. In English

Kupatadze A. The Quest for Good Governance: Georgia's Break with the Past. *Journal of Democracy*. 2016. No. 27. P. 110–123. In English

Muskhelishvili M., Jorjoliani G. Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. *Democratization*. 2009. No. 4. P. 682–708. In English

Nodia G. Georgia: Dimensions of Insecurity. In: Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution. American Academy Studies in Global Security. Cambridge. MIT Press. 2005. In English

Papava V. The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian international journal of science and technology*. 2008. No. 1. P. 1–9. In English

Rekhviashvili L., Polese A. Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). *Caucasus Survey*. 2017. No. 1. P. 27–50. In English

Schwab K. The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2019. In English

Silagadze A. "Post-soviet paradoxes" of unemployment rate. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. 2017. No. 11 (1). P. 136–141. In English

Welton G. et al. The Prospects of Civil Service Reform. 2007. https://www.geowel.org/index.php?article_id=28&clang=0. In English

Информация об авторах:

НИКОЛАЙ ЮРЬЕВИЧ СИЛАЕВ, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института международных исследований
Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО) (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76)

ДАРЬЯ ВИКТОРОВНА КОВАЛЕВА, эксперт Института международных исследований
Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО) (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76)

Ссылка для цитирования: *Силаев Н.Ю., Ковалева Д.В.* Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Грузия. *Государственная служба*. 2022. № 3. С. 93–118.

Information about the author:

NIKOLAY YURIEVICH SILAEV, Cand. of Sci. (History), Senior Research Fellow of the Institute for International Studies
Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation)

DARIA VIKTOROVNA KOVALEVA, Expert at the Institute for International Studies
Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation)

For citation: *Silaev N.Yu., Kovaleva D.V.* Evolution of public administration in post-Soviet countries. Georgia. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2022. No. 3. P. 93–118.