

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Е.А. Мишина*

ХРОНИКА ГРУЗИНСКИХ РЕФОРМ

Аннотация. Статья посвящена ключевым вехам развития Грузии после ее выхода из состава СССР. Последовательно анализируются периоды правления З. Гамсахурдиа, Э. Шеварднадзе и М. Саакашвили. Дается обзор конституционного становления независимого грузинского государства. Основное внимание уделяется грузинским реформам после прихода к власти М. Саакашвили. Подробно рассматриваются этапы реформирования действующей Конституции, анализируются тенденции изменений в балансе ветвей власти. Безусловными успехами стали реформа полиции (милиция советского образца была трансформирована в полицейскую службу, ориентированную на обслуживание населения), реформа ГАИ (вместо которой теперь функционирует патрульная полиция), антикоррупционные преобразования в системе МВД, а также решение проблемы воров в законе, проведенное с активным использованием международного опыта. Результатами реформ стали резкое снижение уровня коррупции, заметное повышение уровня доверия населения к полиции, демократизация политического режима.

Ключевые слова: Гамсахурдиа, Шеварднадзе, Саакашвили, Грузия, политический режим, выборы, независимость, правление, Конституция, конституционная реформа, разделение властей.

DOI: 10.7256/1729-5920.2014.5.10191

Период правления З. Гамсахурдиа

После провозглашения независимости 9 апреля 1991 г. Грузия пережила болезненный период перехода к демократии. Но связанные со стремлением к независимости и последующим ее обретением сложности начались еще до формального выхода Грузии из состава СССР. В первую очередь это касалось резко обострившихся межэтнических конфликтов в автономных республиках Абхазия и Южная Осетия, результатом чего стала так называемая война в Цхинвали, столице Южной Осетии. Осетины требовали республиканского статуса для своего региона и, не найдя понимания и поддержки у властей Грузии, приняли решение бойкотировать выборы в Верховный Совет тогда еще Грузинской ССР. Грузия нанесла ответный удар и аннулировала автономный статус Южной Осетии в декабре 1990 г.

Именно в это время ведущую роль в политике страны вообще и в обострении межэтнических конфликтов в частности начал

играть Звиад Гамсахурдиа. В отличие от подавляющего большинства первых президентов бывших республик СССР, Гамсахурдиа никогда не был коммунистическим руководителем регионального уровня. Напротив, он находился по другую сторону баррикад, был правозащитником и диссидентом и даже отбыл 2-летний срок лишения свободы за публикацию информации о пытках в грузинских следственных изоляторах. Происходивший из кругов грузинской интеллигенции, Гамсахурдиа получил хорошее образование и имел ученую степень доктора филологических наук. Казалось бы, его стремительная карьера на политической арене Грузии в 1990 г. должна была приветствоваться представителями местной интеллектуальной элиты. Но националистические и порой экстремистские высказывания Гамсахурдиа грузинская интеллигенция восприняла крайне негативно. Хорошо известно высказывание великого грузинского философа и мыслителя Мераба Мамардашвили: «Если мой народ выберет Гамсахурдиа, то я буду

© Мишина Екатерина Августовна

* Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права факультета права национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» [e.mishina@gmail.com]

119017, г. Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17.

против своего народа»¹. Стóбит ли удивляться, что политика, проводившаяся Гамсахурдиа на высоких руководящих постах, ничуть не напоминала реализацию идеи Платона о философе на троне. Гораздо уместнее будет сказать, что деятельность Гамсахурдиа сначала в качестве Председателя Верховного Совета Грузинской ССР, который он возглавил в 1990 г., и затем в качестве Президента Грузии являла собой убедительный пример того, **каким не должен быть** глава молодого независимого государства, испытывающего серьезные экономические трудности и раздираемого межэтническими конфликтами.

Национальные президентские выборы состоялись в мае 1991 г. Избранный в апреле того же года Президентом Грузии на чрезвычайной сессии Верховного Совета, Гамсахурдиа пожелал получить подтверждение своих полномочий от электората. Помимо него, на президентский пост претендовали еще пять кандидатов, в том числе писатель Иракий Шенгелия и адвокат, выпускник юрфака МГУ им. Ломоносова Картлос Гарибашвили, на жизнь которого было совершено покушение в разгар предвыборной кампании.

Авторитарные методы правления и отсутствие способности к компромиссу, особенно в сфере межэтнических конфликтов, не исчерпывают перечень изъянов управленческого стиля Гамсахурдиа. Неверным шагом стало также игнорирование важности экономических вопросов. Сам президент не слишком хорошо разбирался в экономике; не было экономистов и в его правительстве. В июне 1991 г. в национальной экономике появились первые признаки частного предпринимательства, однако этим инициативы нового правительства и ограничились. Гамсахурдиа предпочел уклониться от таких сложных решений, как либерализация цен и массовая приватизация. Эта стратегия невмешательства лишь ненадолго отсрочила коллапс грузинской экономики.

Уход от решения экономических проблем и эскалация политического конфликта неизбежно вылились в нарастание акций протеста по всей стране. Политические партии одна за другой заявляли о том, что находятся в оппозиции действующему президенту. К декабрю 1991 г. ситуация стала критической; в центре столицы начались беспорядки. Оппозиция сделала несколько попыток инициировать пе-

реговоры, но президент жестко отклонил саму идею компромисса. Точка невозврата была пройдена. В самом начале 1992 г. Гамсахурдиа и некоторые из его приближенных покинули страну.

Период правления Э. Шеварднадзе

С начала 1992 г. Грузией управлял триумvirат, именовавший себя Государственным советом. В его состав входили бывший министр иностранных дел СССР Эдуард Шеварднадзе и два главных политических оппонента свергнутого президента – Тенгиз Китовани и Джаба Иоселиани.

В первые же недели пребывания триумvirата у власти возник вопрос о новой Конституции. При 3. Гамсахурдиа действовала старая, советская Конституция 1978 г., в которую были внесены многочисленные поправки. Но даже для опытного советского аппаратчика Шеварднадзе она стала неприемлемой.

В феврале 1992 г. Национальный конгресс Грузии (орган, сформированный на альтернативных выборах, проведенных оппозицией, которая бойкотировала парламентские выборы 1990 г.) формально провозгласил действующую Конституцию Грузии, принятую 21 февраля 1921 г. Эта Конституция не предусматривала должности президента республики, исполнительную власть согласно ей осуществляло правительство, председатель которого избирался сроком на 1 год. Документ примечателен также тем, что, будучи принят Конституционной ассамблеей в Тбилиси в качестве первой конституции демократической Республики Грузия, он действовал всего лишь несколько дней – до утраты Грузией независимости 25 февраля 1921 г.

В октябре 1992 г. Шеварднадзе был избран председателем недавно сформированного грузинского парламента. Восстанавливать должность президента республики на тот момент сочли нецелесообразным, и парламент наделил Э. Шеварднадзе статусом главы государства в соответствии с Законом о государственной власти от 6 ноября 1992 г. Таким образом, Шеварднадзе возглавил высший орган законодательной власти страны и одновременно с этим стал главой государства; в его руках сосредоточились значительные полномочия. В качестве председателя парламента он обладал правом объявлять регулярные и специальные сессии парламента, председательствовать во время парламентских дебатов, вносить проекты законодательных актов и поправок к Конституции. В качестве главы государства

¹ Цит. по: Маркедонов С.М. Земля и воля Звиада Гамсахурдиа // Институт политического и военного анализа. 2007. 4 апреля.

Э. Шеварднадзе с согласия парламента назначал премьер-министра и вице-премьеров, главу службы разведки и председателя Национального банка Грузии. К компетенции главы государства относилось также назначение военачальников высокого ранга, а также региональных руководителей (мэров и префектов), причем одобрения парламента такие назначения не требовали. Кроме того, Шеварднадзе возглавил такие ключевые ведомства, как Совет по национальной безопасности и обороне и Чрезвычайный экономический совет. В итоге глава государства контролировал всю систему государственной власти.

Вскоре Шеварднадзе стал настойчиво продвигать идею широкомасштабного пересмотра Конституции 1921 г., утверждая, что полная преемственность на данный момент невозможна и отдельные положения Основного закона неприемлемы для начала 1990-х гг.² В марте 1993 г. была создана Конституционная комиссия, перед которой стояла задача разработать новую конституцию. Этот масштабный орган насчитывал 118 членов, председателем был назначен сам Шеварднадзе (что неудивительно). В первую очередь Комиссия организовала дискуссии и семинары для обсуждения идеи разработки новой конституции, параллельно активно привлекались эксперты. Несколько политических партий и экспертов-конституционалистов разработали и представили Комиссии собственные проекты. Итоговая версия была вынесена на рассмотрение парламента, и 24 августа 1995 г., после не слишком существенной корректировки проекта, была принята новая Конституция Грузии.

Существует точка зрения, что эта Конституция в известной степени имела временный характер, в некоторых аспектах сохраняющийся и по сей день. В частности, специалисты из Института имени Макса Планка полагают, что такой вывод можно сделать на основании анализа положений первой и последней глав Конституции, в особенности статей 2, 4 и 108, из которых следует, что Грузия пока находится «в режиме ожидания» полного восстановления суверенитета в масштабе всей страны³. По их мнению, только после этого возможно окончательное формирование парламентской системы, территориальной организации и системы местного самоуправления.

Период правления М. Саакашвили

Конституционная реформа. Первый этап

Первый этап масштабного пересмотра Конституции 1995 г. стартовал в 2004 г. – менее чем через 10 лет после ее принятия. Спусковым механизмом для этого процесса послужила Революция роз в ноябре 2003 г., в результате которой могущественный Шеварднадзе был отстранен от власти, и президентом страны стал Михаил Саакашвили. 6 февраля 2004 г. был принят конституционный закон, внесший значительные изменения в Конституцию. Краеугольным камнем реформы стало включение в Конституцию главы 4-1, определявшей роль правительства и его взаимоотношения с президентом и парламентом. Согласно новой формулировке «Правительство гарантирует осуществление исполнительной власти и проводит внутреннюю и внешнюю политику государства в соответствии с законодательством Грузии». Однако было бы некоторым преувеличением утверждать, что правительство осуществляло свои полномочия независимо: изначальная редакция ст. 69, ч. 2 которой трогательно напоминает ч. 3 ст. 80 Конституции России, гласила, что «Президент Грузии определяет и направляет внутреннюю и внешнюю политику государства». То есть правительство должно было функционировать в тех рамках, которые для него устанавливал президент. Президенту отводилась весьма активная роль в работе правительства: несмотря на то, что формально он не был его главой (эту функцию, в силу ст. 79, исполнял премьер-министр), согласно букве Конституции президент обязан был проводить заседания органа исполнительной власти по важным государственным вопросам и председательствовать на этих заседаниях. Решения, вынесенные на таких заседаниях, облекались в форму президентских актов, а нормы, регулирующие структуру, полномочия и деятельность правительства, должны были в обязательном порядке согласовываться с президентом (ст. 78). Иными словами, президент являлся безусловным лидером кабинета, правительство же было подотчетно как главе государства, так и парламенту.

Назначал правительство также президент, который выбирал кандидата на пост премьер-министра и назначал иных членов правительства. До назначения главы правительства на должность президент должен был провести консультации с руководителями парламентских фракций. Завершив процедуру назна-

² Constitutions of the World, Release 2011-2 issued March 2011. Oceana, New York.

³ Constitutions of the World, Release 2011-2 issued March 2011. Oceana, New York.

чения премьер-министра, президент должен был представить на утверждение парламента список членов кабинета. Если парламент трижды отказывался утвердить представленный список (который, впрочем, не требовал изменений и мог быть вынесен на рассмотрение парламента в первоначальном виде все три раза), президент должен был распустить парламент.

Согласно ст. 81 Конституции, парламент наделялся правом в любой момент выразить недоверие правительству. Обычно в таких случаях правительство обязано уйти в отставку. Но не в грузинской конституционной конструкции образца 2004 г. Согласно ей, президент наделялся правом проигнорировать вотум недоверия парламента и сохранить действующий состав правительства. В такой ситуации парламент мог либо принять тот факт, что правительство в отставку не уходит, либо вторично вынести на голосование вопрос о доверии правительству. Это надлежало сделать в течение 10 дней между 90-м и 100-м днями, следующими за первым вотумом недоверия правительству. Целью этого конституционного положения, по мнению д-ра Райнера Грота⁴ из Института имени Макса Планка, было предоставление парламента возможности «остыть» в течение трех месяцев и взвесить все pro et contra вторичного вынесения вотума недоверия правительству. Тем более что повторное выражение парламентом недоверия исполнительной власти ни в коей мере не налагало на президента обязанность отправить правительство в отставку. Напротив, он может распустить парламент (ст. 81). Только если три пятых от общего числа депутатов парламента примут резолюцию о так называемом безусловном отказе в доверии правительству, президент обязан отправить правительство в отставку.

Конституционная реформа. Второй этап

В 2009 г. начался второй этап пересмотра положений действующей Конституции, в результате приобретший формат конституционной реформы. Для разработки поправок к Конституции была создана специальная конституционная комиссия, в состав которой вошли члены правящей партии, шести оппозиционных режиму М. Саакашвили политических партий, представители неправительственных организаций и академических кругов.

Совместными усилиями был разработан пакет поправок к Основному закону страны. Они были приняты в октябре 2010 г., а вступят в юридическую силу лишь в декабре 2013 г. – после того, как в стране пройдут президентские и парламентские выборы. Посредством одной из поправок в Конституцию Грузии была включена новая глава, VII-1 «Местное самоуправление». В ней устанавливается, в частности, что правила создания и деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления (МСУ), правила создания местных самоуправляемых образований и аннулирования их полномочий, равно как правила пересмотра их административных границ, определяются Органическим законом. Исполнительные органы МСУ должны быть подотчетны местным представительным органам. Представительный орган МСУ – городской совет (сакребуло) – избирается грузинскими гражданами, зарегистрированными в данном самоуправляемом образовании, на основе прямого, всеобщего, равного и тайного голосования. Местные самоуправляемые образования обладают как собственными, так и делегированными правами и компетенцией, основные принципы которых должны быть определены в Органическом законе, при этом компетенция местного самоуправляемого образования, установленная в Органическом законе, является исключительной. Новая глава определяет, что органы государственной власти могут делегировать свои права и полномочия самоуправляемому образованию на основании законодательного акта либо соглашения, при этом делегирование в обязательном порядке должно сопровождаться передачей соответствующих материальных и финансовых ресурсов, размер которых определяется законом. В ней содержатся и такие важные положения, как гарантия обязательности исполнения решений, принимаемых самоуправляемыми образованиями в рамках их компетенции, на их территории, и требование осуществления контроля государства за деятельностью самоуправляемых образований в рамках предусмотренной законом процедуры. Часть 3 ст. 101-3 устанавливает, что государственный контроль должен быть пропорционален его целям.

Лейтмотивом конституционной реформы 2010 г. безусловно является ограничение власти президента и значительное усиление полномочий премьер-министра и правительства. Согласно ст. 78 правительство становится высшим органом исполнительной власти, который определяет внутреннюю и внешнюю

⁴ Constitutions of the World, Release 2011-2 issued March 2011. Oceana, New York.

политику государства; правительство более не подотчетно президенту, только парламенту (новый п. 1 ст. 78). Часть 5 ст. 79 закрепляет, что для назначения и освобождения от должности членов правительства премьер-министру не требуется согласие президента. Новые пункты ст. 69 определяют конституционный статус президента следующим образом: «1. Президент Грузии является главой государства Грузии, гарантом национальной независимости и единства страны. Президент Грузии обеспечивает надлежащее функционирование государственных органов посредством осуществления полномочий, отведенных ему Конституцией. 2. Президент Грузии является Главнокомандующим Вооруженных сил страны. 3. Президент Грузии представляет Грузию в международных отношениях». Отменяется изначальная редакция уже упоминавшейся выше ч. 2 ст. 69, предоставлявшая президенту полномочия определять и направлять внутреннюю и внешнюю политику государства. Новая редакция ст. 72 запрещает президенту занимать какие-либо должности в политических партиях.

Еще одним проявлением конституционного ограничения власти президента стало введение института контрасигнатуры. В силу новой редакции ст. 73-1 контрассигнации премьер-министром подлежат правовые акты президента, за исключением изданных в период военного положения. Приказ президента не требует контрасигнатуры, кроме случаев, прямо предусмотренных Конституцией.

Контрасигнатура не нужна для правовых актов, регулирующих следующие сферы:

- назначение выборов и роспуск парламента в соответствии со ст. 80, созыв первого заседания вновь избранного парламента, созыв специальных заседаний или сессий парламента;
- подписание законов и их промульгация, а также возвращение законопроектов с предложенными поправками в парламента;
- назначение, представление и освобождение от должности государственных должностных лиц в случаях, определенных Конституцией;
- обращения в суды или Конституционный суд;
- назначение кандидата на должность премьер-министра и назначение премьер-министра;
- направление требования правительству о временном продлении его полномочий в соответствии с § 1 ст. 80 Конституции;

- награждение государственными наградами и специальными званиями;
- предоставление и лишение гражданства;
- требование созыва заседания правительства в соответствии с процедурой, определенной § 4 ст. 78;
- деятельность Администрации Президента и Национального совета по безопасности;
- объявление и прекращение военного положения;
- помилование осужденных;
- дача согласия в случаях, предусмотренных § 4 ст. 93⁵.

Существенно сузились полномочия президента и в сфере проведения заседаний правительства. До конституционной реформы 2010 г., как уже упоминалось, согласно п. 4 ст. 78, президенту вменялось проводить заседания правительства по вопросам исключительной государственной важности и председательствовать на них. Согласно новой редакции данного пункта «Президент Грузии вправе потребовать обсуждения конкретных вопросов на заседаниях Правительства и участвовать в обсуждении этих вопросов на заседаниях Правительства с участием Секретаря и иных членов Национального совета по безопасности». Новый пункт 2 в ст. 76 методом исключения определяет, какими именно полномочиями не обладает лицо, исполняющее обязанности президента страны. Особо оговаривается невозможность роспуска парламента.

Конституционная реформа 2010 г. преобразила формулировки ст. 80. В первую очередь изменения затронули процедуру определения кандидатуры на пост премьер-министра. Если ранее кандидата выбирал президент по результатам консультаций с парламентскими фракциями, теперь он лишь утверждает кандидатуру, представленную парламентской фракцией, получившей наилучшие результаты на последних парламентских выборах. Согласие президента для назначения кандидатов на министерские должности уже не требуется.

Говорить о результатах конституционной реформы 2010 г. пока преждевременно. Но уже вполне осязаемы ошеломительные результаты реформ команды М. Саакашвили в сфере борьбы с коррупцией и реформирования милиции. И поражают не только результаты, но и головокружительная быстрота, с которой они были достигнуты.

⁵ Ст. 73-1 Конституции Грузии.

Реформа полиции

Коррупционированность грузинской милиции советского образца была притчей во языцех и дала пищу для многих анекдотов. Коррупция, вошедшая в плоть и кровь грузинских милиционеров и гаишников, сочеталась с высочайшей степенью криминализованности этих структур⁶. Когда пришедший к власти Саакашвили назвал реформу полиции и борьбу с коррупцией в качестве первоочередных и важнейших задач внутренней политики страны, вероятность успешного исхода этого начинания представлялась весьма призрачной⁷.

К числу наиболее сложных проблем, с которыми сразу же пришлось столкнуться реформаторам, следует отнести масштаб коррупции в органах милиции. За время правления Шеварднадзе между властью и милицией возникла некая молчаливая договоренность: милиция активно поддерживала режим Шеварднадзе, за что получала негласный карт-бланш на полную свободу действий, в том числе и явно криминального характера⁸. При этом население воспринимало криминализованность органов милиции и постоянное вымогательство взяток как «норму жизни». Все было организовано по принципу пирамиды: желающие занять должность в органах милиции совершали финансовые вливания в карманы офицеров соответствующего ранга и получали искомую должность; освоившись, «новобранцы» приступали к поборам с населения и мелкого бизнеса, дабы обеспечить возвратность инвестиций в занимаемую должность. Официальная зарплата была весьма эфемерна, выплачивалась от случая к случаю и как источник заработка не рассматривалась вовсе⁹.

Второй весомой проблемой была мощь позиций, которые в грузинском социуме занимали воры в законе (этот феномен существовал в масштабе всего советского государства). В грузинском варианте воры в законе представляли собой высокоорганизованную и дисциплинированную мафию, которая

контролировала настолько широкий спектр государственных органов, что многие искренне полагали, что воры в законе были более сильны и влиятельны, нежели государство как таковое¹⁰.

Третья, и весьма серьезная, проблема заключалась в размере и военизированной природе грузинской милиции, представлявшей собой нереформированный вопиюще советский институт, насчитывающий примерно 50 тысяч хорошо вооруженных людей. Данная задача имела двуединый характер – демилитаризовать милицию и сократить ее численность, чтобы привести ее в соответствие с демократическими стандартами полицейской службы.

После трех вышеперечисленных проблем четвертая вряд ли кого-то удивит: даже на фоне коррупционированной, криминализованной и агрессивной милиции резко выделялась дорожная полиция, она же ГАИ. На момент начала реформ эта структура насчитывала около 15 тысяч сотрудников. Именно в отношении ГАИ было принято беспрецедентное по жесткости и степени риска решение – уволить в полном составе. Поскольку имелась информация о связях подавляющего большинства гаишников с преступным миром, им была предложена своего рода сделка: они тихо покидают свои посты, получив зарплату за два месяца, при этом уголовные дела в отношении них не возбуждаются. Президент полностью взял на себя ответственность за этот рискованный шаг и пообещал в течение месяца создать новую патрульную полицию. Почти три месяца движение на грузинских дорогах никем не регулировалось. Но, вопреки ожиданиям, никакого ужаса и беспредела не произошло. А 15 августа 2004 г. начала функционировать патрульная полиция. Сотрудников нового ведомства, созданного по образу и подобию дорожной службы США, отбирали по конкурсу, предложив им зарплату значительно выше средней по стране – минимум 250 долл.

Создание полиции нового типа было определено в качестве одного из приоритетов правительства М. Саакашвили. Силовую структуру, ориентированную на охрану государства, а не на защиту прав и законных интересов граждан, предстояло трансформировать в полицейскую службу, работающую для населения. Кроме того, требовалось обеспечить более высокий профессиональный уровень сотрудников. Кандидаты проходили не очень длительную, но весьма интенсивную

⁶ Slade Gavin. No Country for Made Men: The Decline of the Mafia in Post-Soviet Georgia // Law & Society Review. Vol. 46. № 3 (2012). 624.

⁷ Devlin Matthew. Seizing the Reform Moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004–2006, Innovations for Successful Societies, Princeton University (2010).

⁸ The World Bank, Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms (2012).

⁹ The World Bank, Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms (2012).

¹⁰ Slade Gavin. Op. cit.

подготовку, с тем чтобы как можно скорее приступить к работе в новом качестве. Тренинги проводились при активном содействии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Совета Европы и ряда посольств. В 2005 г. начала функционировать Полицейская академия. Полицейские нового образца также стали получать гораздо более высокую зарплату, причем не наличными, а посредством перечисления в банк, чтобы минимизировать коррупционные риски.

Создание новой полиции, обеспечение прозрачности ее работы – одна из первоочередных задач реформы, и решена она была буквально. Старые отделения милиции были модернизированы весьма нестандартным образом: двери и стены заменены на стеклянные, что символизировало начало новой эры транспарентности¹¹. По степени психологического воздействия на уставшее от злоупотреблений коррумпированных милиционеров население это не шло ни в какое сравнение с таким способом обновления, как, например, замена униформы (что в Грузии тоже было сделано в рамках реформы). Получив возможность наблюдать со стороны происходящее в полицейских участках, граждане постепенно поверили в реальность перемен и начали менять свое отношение к полиции. Уровень доверия населения медленно, но неуклонно начал расти.

Весьма любопытные данные приводит руководитель Департамента МВД Грузии Шота Утиашвили: «Главным последствием реформ стала реальная борьба с коррупцией в стране. В сфере борьбы со взяточничеством мы предупредили полицейских, что за взятки мы будем их сажать. В итоге только в 2005 г. более 200 сотрудников полиции было посажено за взяточничество. В 2006 г. посажено было еще больше. Только после этого количество полицейских, арестованных за взятки, стало сокращаться.

Второй важный аспект в борьбе с коррупцией заключался в резком повышении зарплат всем сотрудникам МВД. К примеру, в 2004 г. моя зарплата составляла всего 100 лар (около 70 долларов США), а сейчас 2 300 лар (около 1 610 долларов США). То есть моя зарплата за это время выросла в 23 раза. В-третьих, начальники перестали требовать со своих подчиненных дань, часть из которой они раньше оставляли себе, а часть передавали на

верх. Кроме этого, пришлось многих уволить. В частности, если при Шеварднадзе в МВД насчитывалось около 70 тысяч сотрудников, то сейчас в подразделениях полиции и госбезопасности, входящих в состав МВД, насчитывается 16 тысяч сотрудников. На место уволенных брали новых людей – молодых и более мотивированных»¹².

Для решения проблемы воров в законе Грузия пошла по пути применения «наилучших практик» зарубежных стран. В первую очередь было решено изучить итальянский опыт противодействия мафиозным структурам. В течение нескольких месяцев после старта реформы в парламент был внесен пакет законопроектов, при разработке которых, помимо итальянских источников, использовались такие иностранные законодательные акты, как федеральный закон США о подвергающихся рэкету и коррумпированных организациях 1970 г. (RICO), закон Новой Зеландии о притеснениях и криминальных сообществах 1997 г., Акт об уголовном праве Великобритании 1977 г. Для того чтобы мотивировать самих воров в законе и их окружение сотрудничать со следствием, в уголовный процесс Грузии был включен институт сделки о признании вины. Был также произведен ряд изменений в законодательстве, благодаря которым стало возможно содержать воров в законе в местах лишения свободы отдельно от других заключенных. Уже к июню 2006 г. ни одного вора в законе не оставалось на свободе. Это была огромная, быстрая и убедительная победа над организованной преступностью.

Стремительность и жесткость грузинских реформ обеспечили долгосрочные и весьма впечатляющие результаты. Уже в феврале 2007 г. данные социологических опросов показали, что грузины считают реформу полиции основным достижением правительства М. Саакашвили. 66 % респондентов высоко оценили работу реформированной полицейской службы, отметив при этом принципиально иной характер взаимоотношений между населением и полицией нового образца. По данным этих же опросов, сочетание результатов реформы полиции и борьбы с ворами в законе заметно повысило ощущение безопасности у населения страны. Параллельно правительство Саакашвили продолжало проводить курс «нулевой толерантности» по отношению к коррупции и криминалу в полицейской службе. В период между 2004 и 2010 гг. уголовные

¹¹ English Russia, Brand New Georgian Police (2011). URL: <http://englishrussia.com/2011/02/25/brand-new-georgian-police/>.

¹² URL: <http://hvylya.org/reports/28-2011-02-04-12-28-49/9545--q-q-.html>.

дела были возбуждены в отношении 1 064 полицейских, из них только за взяточничество в 2005–2010 гг. к уголовной ответственности было привлечено более 90 полицейских (для сравнения: население страны составляет 4,5 млн человек). Данные международных организаций, включая Transparency International и Freedom House, отражают последовательную положительную динамику показателей страны. Если в 2002 г. в соответствии с Индексом

восприятия коррупции Грузия занимала 85-е место из 105, то в 2012 г. рейтинг Грузии уже 51 из 174. Не менее успешно Грузия продвигается и по пути совершенствования основных демократических институтов. По данным Freedom House, на 2012 г. политический режим Грузии не может быть квалифицирован как авторитарный и является режимом переходного типа. И такие результаты менее чем за 10 лет реформ более чем убедительны.

Библиография:

1. Маркедонов С.М. Земля и воля Звиада Гамсахурдиа // Институт политического и военного анализа. – 2007. – 4 апреля.
2. Буракова Л. Почему у Грузии получилось. – М., 2011.
3. Mishina E. Is Russian police reform Doomed? Lessons from Estonia and Georgia. URL: <http://imrussia.org/en/rule-of-law/214-is-russian-police-reform-doomed-lessons-from-estonia-and-georgia?start=1>.
4. Constitutions of the World, Release 2011-2 issued March 2011. Oceana, New York.
5. Slade Gavin. No Country for Made Men: The Decline of the Mafia in Post-Soviet Georgia // Law & Society Review. Vol. 46, № 3 (2012).
6. Devlin Matthew. Seizing the Reform Moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004–2006, Innovations for Successful Societies, Princeton University (2010).
7. The World Bank, Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms (2012).
8. Lili di Puppò. Police Reform in Georgia: Cracks in an Anti-Corruption Success Story, U4 Practice Insight, Chr. Michelsen Institute, 2010.
9. English Russia, Brand New Georgian Police (2011). URL: <http://englishrussia.com/2011/02/25/brand-new-georgian-police/>.
10. URL: <http://hvylya.org/reports/28-2011-02-04-12-28-49/9545--q-q-.html>

References:

1. Markedonov S. M. Zemlya i volya Zviada Gamsakhurdia // Institut politicheskogo i voennogo analiza, 4 aprelya 2007
2. Burakova L. Pochemu u Gruzii poluchilos'. – M., 2011.
3. Mishina E. Is Russian police reform Doomed? Lessons from Estonia and Georgia. URL: <http://imrussia.org/en/rule-of-law/214-is-russian-police-reform-doomed-lessons-from-estonia-and-georgia?start=1>.
4. Constitutions of the World, Release 2011-2 issued March 2011. Oceana, New York.
5. Slade Gavin. No Country for Made Men: The Decline of the Mafia in Post-Soviet Georgia // Law & Society Review. Vol. 46, № 3 (2012).
6. Devlin Matthew. Seizing the Reform Moment: Rebuilding Georgia's Police, 2004–2006, Innovations for Successful Societies, Princeton University (2010).
7. The World Bank, Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms (2012)
8. Lili di Puppò. Police Reform in Georgia: Cracks in an Anti-Corruption Success Story, U4 Practice Insight, Chr. Michelsen Institute, 2010.
9. English Russia, Brand New Georgian Police (2011). URL: <http://englishrussia.com/2011/02/25/brand-new-georgian-police/>.
10. URL: <http://hvylya.org/reports/28-2011-02-04-12-28-49/9545--q-q-.html>.

Статья поступила в редакцию 8 ноября 2013 г.